Een **zeker bestaan**

Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

RAPPORT II



COMMISSIE
SOCIAAL
MINIMUM

Een **zeker bestaan**

Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

RAPPORT II

COMMISSIE
SOCIAAL
MINIMUM

Voorwoord

Op 30 juni 2023 werd het rapport *Een zeker bestaan* door de Commissie sociaal minimum aangeboden aan Carola Schouten, Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Dat rapport is het eerste rapport van de Commissie en gaat over de hoogte van het sociaal minimum.

Voor u ligt nu het tweede rapport *Een zeker bestaan II - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Dit tweede rapport gaat over de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum.

Dit rapport is voorbereid door de Commissie sociaal minimum onder voorzitterschap van Godfried Engbersen. De Commissie bestond verder uit Ester Barendregt, Alexandra Bartelds, Soler Berk, Koen Caminada, Nadja Jungmann, Peter Klaassen, Fatma Koşer Kaja, Marjolijn Olde Monnikhof, Willemijn Roozendaal en Arjan Vliegenthart. Daarnaast hebben Mickie Schoch, Daniël Waagmeester (tot maart 2023) en Elise Splint (vanaf maart 2023) bijgedragen vanuit hun rol als vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aan de besprekingen ter voorbereiding van het rapport namen ook Barbara Broeks, Benedikt Goderis, Peter van Leeuwen en Annelie van Manen deel.

Een zeker bestaan II is tot stand gekomen met medewerking van ervaringsdeskundigen, het CBS, CPB, Nibud, SEO Economisch Onderzoek en SCP. De Commissie is hen hiervoor veel dank verschuldigd. Wij danken in het bijzonder iedereen die bereid was eerdere versies van het rapport van commentaar te voorzien. En wederom veel dank aan het secretariaat van de Commissie: Hans Beens, Meike Bokhorst, Daan de Ruiter en Charles de Vries.

Dit tweede rapport verschijnt in een bijzondere tijd. Bij het verschijnen van het eerste rapport was het kabinet Rutte IV nog missionair. Voor het aanbreken van het zomerreces viel echter het kabinet. Inmiddels is bekend dat de Tweede Kamerverkiezingen gehouden worden op woensdag 22 november 2023. Opvallend is dat bestaanszekerheid bij veel politieke partijen één van de belangrijkste thema's in hun verkiezingsprogramma is. De Commissie hoopt dat het nieuwe kabinet zijn voordeel doet met de voorstellen uit het eerste en tweede rapport.

Namens de Commissie sociaal minimum,
Godfried Engbersen

Inhoud

Samenvatting

Inleiding

De financiële bestaanszekerheid van een omvangrijke groep Nederlanders staat onder druk. Veel mensen met een uitkering of een laag inkomen hebben onvoldoende geld om rond te komen en mee te doen in de maatschappij. De afgelopen jaren is het aantal mensen in armoede weliswaar gedaald, door sterke groei van de werkgelegenheid en een aantal inkomensmaatregelen, zoals de verhoging van het minimumloon. Maar zonder aanvullend beleid loopt het aantal mensen dat in armoede leeft op tot bijna 1 miljoen, waaronder veel kinderen.

Daarom is structureel beleid nodig om financiële zekerheid te bieden voor de langere termijn. Alleen dan is het mogelijk om armoede stevig terug te dringen. En om recht te doen aan artikel 20 van de Grondwet, waarin staat dat de bestaanszekerheid van de bevolking voorwerp van zorg is van de overheid. De Commissie sociaal minimum doet aanbevelingen om de bestaanszekerheid van burgers rond het sociaal minimum te versterken. Beleid daarvoor moet gestoeld zijn op twee pijlers: het bieden van een toereikend inkomen om rond te komen en mee te doen, en het zorgdragen voor een voorspelbaar en toegankelijk stelsel van het sociaal minimum dat uitvoerbaar en houdbaar is.

In de twee rapporten van de Commissie sociaal minimum staan voorstellen om deze twee pijlers te funderen. De kern daarvan is dat de overheid het besteedbaar inkomen moet verhogen en in de toekomst op peil moet houden, en dat de overheid het stelsel voorspelbaarder en toegankelijker moet maken. Dat geldt voor afzonderlijke elementen van het stelsel, maar ook voor het stelsel als geheel en de manier waarop verschillende regelingen op elkaar inwerken. Het activeringsbeleid moet realistisch zijn, en soepele overgangen tussen uitkering en werk mogelijk maken. Er moeten duidelijke kaders komen voor rijksbeleid en gemeentelijk beleid, en de overheid moet oplossingen bieden voor specifieke situaties van ontoereikendheid. Ook moet de overheid aanvullend beleid ontwikkelen rond wonen, zorg en energie, en werk maken van een hervorming van het toeslagenstelsel.

Het vervolg van deze samenvatting gaat eerst in op de hoofdlijn van de analyse, en de beleidsuitdagingen die daaruit voortvloeien. Een belangrijk deel van de invulling van de eerste pijler (een toereikend inkomen) vloeit voort uit de analyse in het eerste rapport. Daarom is ook een korte samenvatting opgenomen van de hoofdlijn uit het eerste rapport. Vervolgens gaat de tekst in op de analyse in het tweede rapport. Tot slot gaat de tekst in op de voorstellen die de twee pijlers funderen.

Hoofdlijn van de analyse

Eerste rapport

In het eerste rapport heeft de Commissie normen voor het sociaal minimum vastgesteld. De Commissie heeft ook vastgesteld dat mensen met een laag inkomen de komende jaren tot honderden euro's per maand tekort dreigen te komen. Daarom moet het besteedbaar inkomen van lage-inkomensgroepen worden verhoogd.

De Commissie kwam tot deze conclusie door de fundamentele vraag te stellen: "wat voor pakket van goederen en voorzieningen hebben mensen nodig om in de huidige Nederlandse samenleving rond te komen en mee te kunnen doen?" Deze benadering is vernieuwend, omdat de hoogte van de bijstand en andere minimumuitkeringen tot nu toe afhangt van de hoogte van het minimumloon.

Om de vraag wat mensen nodig hebben te kunnen beantwoorden, heeft de Commissie gebruikgemaakt van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen geven een bedrag dat minimaal noodzakelijk is om de huur te betalen, de boodschappen te doen, een mobiele telefoon en internet te hebben, de maandelijkse kosten voor zorg, gas, water en licht over te maken, en soms bijvoorbeeld een uitstapje te kunnen maken (zie kader 1).

Kader 1 De Nibud-benadering: wat huishoudens rond het sociaal minimum nodig hebben

Om de vraag te beantwoorden wat huishoudens minimaal nodig hebben, heeft het Nibud vastgesteld *welke goederen en voorzieningen* minimaal noodzakelijk zijn, hoeveel ervan nodig is *(welke kwantiteit)*, hoelang ze meegaan *(welke kwaliteit)* en hoeveel ze mogen kosten *(welke prijs)*. De Commissie heeft hiervoor gebruikgemaakt van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen stelt het Nibud jaarlijks op voor tien verschillende huishoudsamenstellingen op sociaalminimumniveau. De wetenschappelijk onderbouwde methode van het Nibud is internationaal erkend en wordt in meerdere landen toegepast.[1]

1 SCP en Nibud gebruiken een internationaal erkende methode. Zie ook: Europese Commissie (z.d.) *Minimum income – Reference budgets* (link)

De Nibud-begrotingen tonen voor 30 verschillende uitgavenposten welk bedrag maandelijks nodig is om minimaal noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Deze uitgavenposten zijn ondergebracht in vier rubrieken: vaste lasten (bijv. huur), reserveringsuitgaven (bijv. kleding), huishoudelijke uitgaven (bijv. boodschappen) en sociale participatie (bijv. sport).

Het totaal aan uitgaven in de minimumvoorbeeldbegroting weerspiegelt een bedrag dat minimaal noodzakelijk is in een situatie waarin zich geen tegenvallers voordoen. De Commissie merkt op dat de minimumvoorbeeldbegrotingen een ondergrens vormen van wat nodig is. Mensen kunnen in het dagelijks leven immers te maken krijgen met tegenvallers, bijvoorbeeld omdat:

- er soms onvermijdelijke incidentele uitgaven zijn, bijvoorbeeld door een hoge tandartsrekening of een koude winter;
- er soms onvermijdelijke structurele uitgaven zijn, bijvoorbeeld door een slecht geïsoleerde woning, of door extra zorgkosten;
- men te maken kan krijgen met onverwachte prijsstijgingen;
- mensen weleens misrekeningen maken, of dat hun kinderen dat doen, en dat kan bij lage inkomensgroepen direct grote gevolgen hebben.

De Commissie is daarom tot de conclusie gekomen dat een extra bedrag nodig is om te komen tot normen voor het sociaal minimum, bovenop de minimumbudgetten die door het Nibud zijn berekend. Dat biedt mensen meer financiële zekerheid in geval van onvoorziene zaken, waardoor mensen niet dag in dag uit bezig zijn met overleven. Daardoor ontstaat ook ruimte voor niet-financiële zaken, zoals sociale participatie en werk.

Het bedrag dat is opgeteld bij de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud is door de Commissie een flexbudget genoemd. De Commissie heeft met 3, 6 en 9 procent gerekend en daarbij aangegeven dat een flexbudget van 3 procent aan de lage kant is, gegeven de veelheid aan tegenvallers en misrekeningen waar mensen mee te maken kunnen krijgen. Vooral voor lage inkomensgroepen kunnen kleine tegenvallers grote gevolgen hebben.

Vervolgens heeft de Commissie de hoogte van het inkomen op het sociaal minimum getoetst aan de voorgestelde normen voor het sociaal minimum, gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud plus een flexbudget. Daarbij is rekening gehouden met de afbouw van tijdelijke koopkrachtmaatregelen en ook met het feit dat gemeenten aanvullend minimabeleid voeren. Onderstaande tabel toont voor verschillende huishoudtypen de opbouw van het maandelijkse

saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent, in een gemeente die minder lokale inkomensondersteuning biedt dan gemiddeld (een ondergemiddelde gemeente). De tabel laat bovendien zien welke aannames daarbij zijn gehanteerd. Uit de berekeningen blijkt het volgende:

1. Alleenstaanden en stellen zonder kinderen komen ongeveer 100 tot 200 euro per maand tekort;
2. Een paar met een of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van circa 200 tot bijna 500 euro per maand;
3. Bij alleenstaande ouders met een of meerdere kinderen is het beeld wisselend: alleenstaanden met één kind hebben geen tekorten, maar tekorten ontstaan en lopen op naarmate het aantal kinderen toeneemt.

De cijfers maken duidelijk dat mensen op het sociaal minimum op korte termijn extra geld nodig hebben om rond te kunnen komen. Om de tekorten bij huishoudens snel op te lossen, heeft de Commissie daarom in het eerste rapport voorgesteld, op basis van berekeningen van het CPB, om het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag. Daarnaast moet ook de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget omhoog, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.

Kader 2 Een toereikend inkomen voorkomt sociale problemen en maatschappelijke kosten

Een toereikend inkomen voor huishoudens rond het sociaal minimum kan problemen voorkomen, zoals het oplopen van schulden, eenzaamheid en het ontstaan of verergeren van (mentale) gezondheidsproblemen. Het is ook van belang voor de ontwikkelingskansen van kinderen die opgroeien in arme huishoudens. Een toereikend inkomen vermindert tevens maatschappelijke kosten, zoals oplopende zorgkosten, de kosten voor schuldsanering en onderbenutting van menselijk kapitaal. De rijksoverheid hoeft dan minder tijdelijke ad-hocmaatregelen te nemen en er is minder noodzaak voor gemeenten om aanvullend beleid te voeren. Gemeenten kunnen zich dan vooral richten op maatwerk in bijzondere gevallen.

Tabel 1 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een gemeente die minder lokale inkomensondersteuning biedt dan gemiddeld (ondergemiddelde gemeente, bedragen in euro's per maand)

	Bijstand Alleenstaande (AS)				Bijstand Paar				AOW	
									AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
SALDO VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN										
Inkomsten										
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen (ondergemiddelde) gemeente	69	109	141	173	105	128	160	192	69	105
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.637**	**2.226**	**2.510**	**2.794**	**2.330**	**2.572**	**2.856**	**3.141**	**1.862**	**2.537**
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud-uitgaven minimumvoorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 6%	98	122	145	171	143	158	180	205	99	141
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.731	2.156	2.562	3.023	2.525	2.792	3.176	3.623	1.748	2.495
Saldo per maand	**–94**	**70**	**–52**	**–229**	**–195**	**–220**	**–320**	**–483**	**114**	**42**
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–6%	3%	–2%	–8%	–8%	–8%	–11%	–15%	6%	2%

Tweede rapport

Historische analyse laat zien dat de focus in de laatste decennia is verschoven naar gerichtere inkomensondersteuning en sterkere prikkels voor activering naar werk

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog werd de verzorgingsstaat in de steigers gezet en uitgebouwd. In deze periode ontwikkelde de bijstand zich van een gunst naar een recht. In de decennia die daarop volgden kwam er meer nadruk te liggen op de plichten en de eigen verantwoordelijkheid van mensen met een uitkering. Er vonden verschillende hervormingen plaats, die vaak ook gepaard gingen met bezuinigingen. Deze hervormingen resulteerden – naast een verlaging en een aantal jaren bevriezing van de uitkeringshoogte – in strengere regels over de toegang tot uitkeringen en strengere voorwaarden die werden gekoppeld aan het ontvangen van een uitkering. Voorbeelden daarvan zijn de invoering van een verplichte zoektermijn van vier weken voor jongeren tot 27 jaar, het vervallen van de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor ouderen, strengere fraudewetgeving, de invoering van de verplichte tegenprestatie en de invoering van de kostendelersnorm.

Door drempels op te werpen voor toegang tot uitkeringen, werd de inkomensondersteuning gerichter vormgegeven, voor een kleinere doelgroep. Door voorwaarden strenger te maken, werden de prikkels om te werken sterker. Het streven naar gerichtere inkomensondersteuning en sterkere activeringsprikkels kwam ook tot uiting in de invoering van de toeslagen. Het inkomensafhankelijke karakter van de toeslagen zorgt er immers voor dat ondersteuning vooral terecht komt bij lagere inkomens. Tegelijkertijd kennen de toeslagen een geleidelijke afbouw naarmate het inkomen stijgt. Dit is bedoeld om te voorkomen dat mensen een toeslag meteen verliezen zodra ze aan het werk gaan, en dus om problemen met de armoedeval te verminderen.

Te sterke focus op prikkels voor activering in de vorm van strengere voorwaarden en sancties is ineffectief en kan zelfs averechts uitpakken

Strengere regels en (de dreiging van) sancties kunnen sommige mensen aanmoedigen om harder te zoeken naar een baan of om een baan sneller te accepteren. Maar negatieve prikkels veroorzaken vaak ook stress en onzekerheid over het inkomen, en zijn daardoor niet altijd verstandig. Daarbij speelt mee dat de inzet van (negatieve) prikkels sterk uitgaat van de veronderstelling dat iedereen kan werken en de veronderstelling dat iedereen op elk moment in staat is om verantwoordelijkheid te nemen. In de praktijk is dat lang niet altijd het geval. Denk daarbij aan mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of men-

sen die kampen met schulden, een zwakke gezondheid of het ontbreken van een woning. In die gevallen zijn mensen meer gebaat bij een persoonsgerichte aanpak en/of enige tijd om hun leven op orde te krijgen. Strengere voorwaarden en (de dreiging van) sancties kunnen dan zelfs averechts uitpakken, en leiden tot een verergering van de problemen. De Commissie is van mening dat het activeringsbeleid te weinig is gestoeld op een realistisch mensbeeld.

Te gerichte inkomensondersteuning leidt tot een complex en ontoegankelijk stelsel met onvoorspelbare uitkomsten

Door de wens om inkomensondersteuning zo gericht mogelijk vorm te geven, is er in de afgelopen decennia een doolhof ontstaan van landelijke regelingen, lokale regelingen en private initiatieven. Veel burgers verdwalen daarin. Zij weten niet op welke voorzieningen zij recht hebben, of weten niet waar en hoe ze regelingen moeten aanvragen en welke voorwaarden daarvoor gelden. Veel regelingen vereisen echter dat mensen ze zelf aanvragen. Veel huishoudens ontvangen daardoor niet de inkomensondersteuning waar ze recht op hebben. Daarnaast kennen of begrijpen veel mensen de regels van verschillende voorzieningen en de manier waarop verschillende regelingen interacteren niet, en redelijkerwijs valt dat ook niet van mensen te verwachten. Het gevolg daarvan is dat mensen verrast worden door terugvorderingen, als achteraf blijkt dat zij geen (of minder) recht hadden op een voorziening, met alle gevolgen van dien. Bovendien kunnen mensen niet goed overzien wat de gevolgen zijn van belangrijke keuzes voor hun inkomen. Zij kunnen dan niet goed inschatten hoe hun inkomen zal veranderen als zij de stap willen zetten van uitkering naar werk of willen gaan samenwonen of kinderen krijgen. Dit leidt er toe dat mensen belangrijke beslissingen uitstellen of helemaal niet durven maken en/of toeslagen niet aanvragen, waardoor men onder het sociaal minimum zakt. De Commissie is van mening dat het stelsel van inkomensondersteuning te onvoorspelbaar en te ontoegankelijk is geworden.

De verhouding tussen Rijk en gemeenten is uit balans geraakt

De Rijksoverheid heeft de afgelopen decennia meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Mensen zijn daardoor meer afhankelijk geworden van hun gemeente om rond te komen. Ook zijn gemeenten meer taken gaan vervullen in de coronacrisis en de energiecrisis. De verhouding tussen Rijk en gemeenten is daarmee uit balans geraakt. Bovendien zijn de verschillen tussen gemeenten erg groot geworden: het kan honderden euro's per maand verschil maken, afhankelijk van waar iemand woont. Ook de doelgroep waarop lokale inkomensondersteuning is gericht, verschilt fors per gemeente. Daarbij speelt ook mee dat het recht op lokale regelingen en informele voorzieningen niet altijd

wettelijk is geborgd, en dus niet altijd juridisch afdwingbaar is. Als gevolg van dit alles krijgen burgers in gelijke gevallen een ongelijke behandeling en dus ongelijke inkomensondersteuning, en veel mensen ervaren dat als onrechtvaardig. De Commissie is van mening dat de verhouding tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling, uit balans is geraakt.

Uitvoering van het stelsel staat onder druk

Op landelijk niveau leiden de complexiteit van het stelsel, een stapeling van opdrachten, personeelstekorten en verouderde systemen tot problemen bij uitvoeringsorganisaties. Ook schiet de dienstverlening aan burgers tekort en zijn de mogelijkheden voor nieuw beleid de komende jaren beperkt. Dat laatste is overigens al lange tijd het geval. Ook gemeenten kampen met uitdagingen in de uitvoering. Een van de oorzaken daarvan is de toegenomen werklast in de afgelopen jaren. Tijdens de coronacrisis en de energiecrisis hebben gemeenten een aantal regelingen uitgevoerd die een groot beroep doen op de uitvoeringscapaciteit. Daarnaast speelt mee dat veel gemeenten kampen met een tekort aan financiële middelen. De oorzaak daarvan ligt deels in bezuinigingen uit het verleden, en deels in toegenomen kosten in andere domeinen, waarbij ook meespeelt dat een groot deel van de lokale uitgaven wordt gefinancierd uit de algemene middelen van het gemeentefonds. De Commissie stelt dus vast dat de uitvoering van het stelsel onder druk staat.

Sommige groepen vallen tussen wal en schip

Ook als het sociaal minimum voor de meeste mensen toereikend is, zijn er situaties waarin het inkomen ontoereikend is voor noodzakelijke uitgaven en om mee te doen aan de maatschappij. Deze situaties kunnen ontstaan door uiteenlopende redenen. Sommige groepen zijn bijvoorbeeld – al dan niet gedeeltelijk – op voorhand uitgesloten van het recht op bepaalde inkomensvoorzieningen. Dat geldt bijvoorbeeld voor kinderen jonger dan 18 jaar of jongeren die studeren. In dat geval ontvangen mensen te weinig inkomen om rond te komen. Verplichtingen aan schuldeisers en sancties kunnen ook leiden tot situaties waarin mensen te weinig geld hebben om van te leven. Daarnaast kan er ook sprake zijn van onvermijdbare hoge uitgaven, bijvoorbeeld als huishoudens geen passende huurwoning kunnen vinden, of als huishoudens te maken hebben met hoge uitgaven aan zorg, energie of woon-werkverkeer. De Commissie is van mening dat de positie van kinderen op dit moment te kwetsbaar is. Daarnaast is de Commissie van mening dat het stelsel op dit moment onvoldoende perspectief biedt in specifieke situaties waarin het inkomen tekortschiet en situaties waarin mensen te maken hebben met onvermijdbare hoge uitgaven.

Internationale vergelijking leert dat complexiteit overal is, maar ook dat Nederland kan leren van goede voorbeelden

De Commissie heeft internationaal vergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar de stelsels van inkomensondersteuning in een vijftal omliggende landen. De belangrijkste conclusie daarvan is dat alle onderzochte stelsel complex zijn, en dat geen van de omliggende landen een stelsel heeft dat ontegenzeggelijk beter is dan het Nederlandse stelsel. Desondanks heeft elk land aspecten waar Nederland van kan leren. Voorbeelden daarvan zijn het Deense activeringsbeleid, het Belgische toeslagensysteem, de eenvoud van het Britse stelsel en de manier waarop Duitsland omgaat met de verhouding tussen landelijke en gemeentelijke verantwoordelijkheden. Ook valt op dat de omliggende landen relatief genereuze kindregelingen hebben. De Commissie heeft de input uit de landenvergelijking benut bij het opstellen van haar aanbevelingen.

Zeven beleidsuitdagingen

De analyses in het eerste en het tweede rapport resulteren in zeven beleidsuitdagingen:

1. Zorgen voor een toereikend inkomen
2. Versterken van de positie van kinderen
3. Investeren in een realistisch activeringsbeleid
4. Herstellen van de balans tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling
5. Bieden van perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid
6. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven
7. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomsten

Pijler 1: Zorg voor een toereikend inkomen om rond te komen en mee te doen

De Commissie doet een aantal aanbevelingen om te komen te zorgen voor een toereikend inkomen. Het eerste rapport bevatte aanbevelingen om het inkomen te verhogen. In dit tweede rapport doet de Commissie aanbevelingen om het inkomen in de toekomst op peil te houden. De belangrijkste elementen om de eerste pijler te funderen zijn:

1. **Verhoog het minimumloon en de bijstand, en eventueel ook de huurtoeslag**
   Versterk de financiële positie van huishoudens rond het sociaal minimum door op korte termijn het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag. Deze maatregelen zijn het meest kosteneffectief om het inkomen op het sociaal minimum te verhogen. De Commissie heeft daarbij een voorkeur voor een verhoging van het minimumloon of de bijstand, omdat die maatregelen meer zekerheid bieden dan de huurtoeslag.

2. **Verhoog het inkomen van huishoudens met kinderen**
   Versterk de positie van kinderen door de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget te verhogen, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen. De Commissie spreekt daarbij geen voorkeur uit voor een instrument. Een sterkere voorkeur voor gerichtheid rechtvaardigt de keuze voor het kindgebonden budget, terwijl een sterkere voorkeur voor eenvoudigheid de keuze voor de kinderbijslag rechtvaardigt.

3. **Herijk elke vier jaar het sociaal minimum**
   Zorg dat het inkomen in de toekomst toereikend blijft om rond te komen en mee te doen, gebaseerd op (1) minimaal noodzakelijke uitgaven en (2) onver-

mijdelijke, onvoorziene uitgaven. Veranker in de wet dat de regering elke vier jaar het sociaal minimum herijkt, en hierover advies vraagt aan een commissie met experts.

4. **Accepteer dat betere inkomensbescherming ten koste gaat van arbeidsmarktprikkels**
   De afruil tussen inkomensbescherming en activering is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Accepteer dat arbeidsmarktprikkels verslechteren bij een hoger inkomen voor mensen op het sociaal minimum. Wel kan goed activeringsbeleid dit effect deels ondervangen. Daarnaast is het belangrijk om ervoor te zorgen dat mensen er financieel niet op achteruit gaan als ze de stap van uitkering naar werk zetten.

Pijler 2: een voorspelbaar en toegankelijk stelsel dat uitvoerbaar en houdbaar is

De Commissie doet een aantal aanbevelingen om het stelsel voorspelbaarder en toegankelijker te maken. De Commissie is van mening dat deze maatregelen ook de uitvoerbaarheid van het stelsel vergroten, met behoud van de houdbaarheid van het stelsel.

1. **Investeer in een realistisch activeringsbeleid**
   Zorg voor soepele overgangen tussen uitkering en werk, onder andere door de bijverdiengrenzen en de bijverdienperiode te verruimen, en door inkomenszekerheid te garanderen als mensen weer terugvallen in een uitkering Gemeenten moeten meer mogelijkheden krijgen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Daarom is het noodzakelijk dat re-integratiebudgetten worden verruimd en dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om te experimenteren met arbeidsmarktbeleid. Voor sommige personen is de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt echter zo groot dat het niet realistisch is te verwachten dat zij een reguliere baan verwerven. Voor zeer laaggeletterden en personen met gezondheidsproblemen of een arbeidsbeperking kunnen vrijwilligerswerk, vormen van beschut werk of het creëren van basisbanen zinvol zijn. En dan zal er altijd een groep overblijven die niet kan werken, maar wel zinvolle sociale activiteiten of dagbesteding nodig heeft om niet in een isolement te raken.

2. **Herstel de balans tussen Rijk en gemeenten en tussen gemeenten onderling**
   Zorg dat landelijke regelingen toereikend zijn voor het merendeel van de mensen met een inkomen op het sociaal minimum. Centraliseer lokale

regelingen waar mogelijk, zoals een aanvullende zorgverzekering of schoollaptopvoorzieningen. In voorkomende gevallen kunnen gemeenten aanvullende inkomensondersteuning bieden. Dit is in twee situaties passend: (1) bij individueel maatwerk en (2) bij uitgaven waarvan de hoogte per regio verschilt, zoals woonlasten van huurders die geen sociale huurwoning kunnen vinden, vervoerskosten en energiekosten. Harmoniseer de voorwaarden voor lokale regelingen, zodat gelijke gevallen een gelijke behandeling krijgen. Het Rijk en de gemeenten moeten daarom in onderling overleg via benchmarks of openbare monitors van het lokale minimabeleid komen tot eenduidige regels en voorwaarden, waaraan burgers rechten kunnen ontlenen. Wees terughoudend in het belasten van gemeenten met nieuwe taken, zodat de druk op de uitvoering wordt verlicht.

3. **Bied perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid**

Bied ruimte voor maatwerk om schrijnende gevallen op te lossen, zoals bij jongeren tussen de 18 en 21 jaar. Zorg voor passende inkomensondersteuning als een jongere geen zorgdragende ouders heeft en het ook niet aannemelijk is dat hij/zij op korte termijn kan starten met vast werk of een opleiding.

Zorg ervoor dat de beslagvrije voet altijd wordt gewaarborgd, ook in de fase vóór beslaglegging. Stel de beslagvrije voet als een absolute minimumgrens voor het besteedbaar inkomen van mensen op het sociaal minimum en zorg ervoor dat instanties bij schulden of sancties die grens niet overschrijden. De beslagvrije voet biedt bescherming voor schuldenaren indien volledig en juist toegepast en biedt perspectief om uit een situatie van schulden te komen, een perspectief dat nu vaak nog ontbreekt. De norm die geldt voor de beslagvrije voet is 95 procent van het sociaal minimum. De norm van de beslagvrije voet kan ook worden gehanteerd bij het opleggen van sancties na lichte vergrijpen, zoals het niet volledig nakomen van de informatieplicht in de bijstand.

Zorg voor een betere aansluiting van inkomensondersteuning op de momenten waarop huishoudens hun uitgaven moeten doen. Dit kan door de kosten van huishoudens te verlagen in plaats van de kosten achteraf te compenseren met inkomensaanvullingen. Voorschotten zijn ook mogelijk, maar zullen in veel gevallen de voorspelbaarheid en overzichtelijkheid aantasten voor de ontvanger.

4. **Versterk de wettelijke positie van kinderen**

De overheid dient de positie van kinderen te versterken als ouders niet aan de onderhoudsplicht (kunnen) voldoen. Dit kan onder meer door een wettelijk

recht op basisvoorzieningen voor kinderen te regelen, zodat nutsbedrijven huishoudens met inwonende minderjarigen niet mogen afsluiten van gas, elektriciteit en water. Ook hebben gemeenten meer wettelijk verankerde mogelijkheden nodig om bedragen direct uit te betalen aan minderjarige kinderen als de situatie daarom vraagt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als ouders niet in beeld zijn, of als ouders redelijkerwijs niet in staat zijn om aan hun onderhoudsplicht te voldoen.

5. **Zorg voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven**
   Ontwikkel aanvullend beleid rond wonen, zorg en energie. Zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen en bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen hoge uitgaven aan energie en tegen een stapeling van zorgkosten.

   Het is niet te verwachten dat dit aanvullend beleid op korte termijn is gerealiseerd. In de tussentijd zijn inkomensaanvullingen in de vorm van maatwerkoplossingen nodig. Als iemand noodgedwongen in een duurdere woning woont, of hogere kosten heeft, dan moet de gemeente een gesprek kunnen voeren en compensatie kunnen bieden. Het Belgische systeem, waarin gemeenten veel vrijheid hebben, kan hiervoor als voorbeeld dienen.

6. **Zorg voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomen**
   Er zijn grote aanpassingen nodig aan het stelsel van inkomensondersteuning om meer voorspelbaarheid en overzichtelijkheid te bieden. Daarvoor zijn verschillende routes denkbaar. Een eerste route is het bieden van meer zekerheid vooraf bij het toekennen van het recht op een regeling. Een tweede route is het versimpelen van het stelsel. Een derde richting is het verschuiven van de verantwoordelijkheid van de burger naar het Rijk, waardoor uitvoeringsorganisaties een belangrijkere taak krijgen. Op basis van deze richtingen zijn verschillende varianten te bedenken.

   De Commissie spreekt geen voorkeur uit voor specifieke varianten, maar bepleit vier leidende principes: (1) stel het bieden van inkomensbescherming en zekerheid vooraf centraal; (2) geef politieke sturing aan het proces; (3) kijk verder dan alleen financiële doelmatigheid; en (4) zorg dat de randvoorwaarden voor een stelselwijziging op orde zijn.

Figuur 1 vat de belangrijkste aanbevelingen uit het eerste en tweede rapport samen.

Een voorspelbaar en toegankelijk stelsel van het sociaal minimum dat een toereikend inkomen biedt en dat uitvoerbaar en houdbaar is.

Pijler 1
Toereikend inkomen

1. Verhoog op korte termijn het minimumloon en de bijstand, en eventueel ook de huurtoeslag.

2. Verhoog op korte termijn de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.

3. Veranker in de wet dat de regering elke vier jaar het sociaal minimum herijkt, en hierover advies vraagt aan een commissie met experts.

4. Accepteer dat arbeidsmarktprikkels verslechteren bij een hoger inkomen voor mensen op het sociaal minimum.

Figuur 1 Voorstellen voor een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

Pijler 2
Voorspelbaar en toegankelijk stelsel dat uitvoerbaar en houdbaar is

1. Zorg voor soepele overgangen tussen uitkering en werk. Bied gemeenten meer mogelijkheden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen en investeer in vormen van zinvolle tijdsbesteding voor mensen die niet kunnen werken.

2. Zorg dat landelijke regelingen toereikend zijn voor het merendeel van de mensen op het sociaal minimum. Centraliseer lokale regelingen waar mogelijk, zoals een aanvullende zorgverzekering en harmoniseer de voorwaarden voor overige lokale regelingen. Wees terughoudend met het belasten van gemeenten met nieuwe taken.

3. Bied en benut ruimte voor maatwerk om schrijnende gevallen op te lossen, zoals bij jongeren tussen de 18 en 21 jaar. Borg de beslagvrije voet en voorkom kostenoploop bij situaties van schulden. Zorg voor een betere aansluiting van inkomensondersteuning met de momenten waarop huishoudens hun uitgaven moeten doen.

4. Versterk de wettelijke positie van kinderen als ouders niet aan de onderhoudsplicht voldoen, onder meer door een wettelijk recht op basisvoorzieningen (water en energie) te regelen. Breid de mogelijkheden uit om bedragen direct uit te betalen aan minderjarige kinderen als de situatie daar om vraagt.

5. Ontwikkel aanvullend beleid rond wonen, zorg en energie. Zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen en bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen hoge uitgaven aan energie en tegen een stapeling van zorgkosten. Lever maatwerk als stelselaanpassingen nog niet zijn gerealiseerd.

6. Werk aan een meer fundamentele aanpassing van het stelsel van het sociaal minimum om meer voorspelbaarheid en overzichtelijkheid te bieden. Hanteer daarvoor vier leidende principes: (1) stel het bieden van inkomensbescherming en zekerheid vooraf centraal; (2) geef politieke sturing aan het proces; (3) kijk verder dan alleen financiële doelmatigheid; en (4) zorg dat de randvoorwaarden voor een stelselwijziging op orde zijn.

1 Bestaanszekerheid in de verzorgingsstaat: hoogte en systematiek van het stelsel van het sociaal minimum

1.1 Inleiding

Op de basisschool Onze Wereld in de Haagse wijk Transvaal komen naar schatting van de leraren zo'n vijf kinderen per klas zonder ontbijt naar school. Het aantal gezinnen in armoede is hoog in de wijk, hoewel het lastig is om te achterhalen om hoeveel kinderen het gaat. De school krijgt voor alle kinderen gratis schoolfruit. Een project met gratis lunch vraagt van de school de nodige organisatie. Aartje van den Akker, schoolleider van Onze Wereld: "Voor even kan alles, maar voor langere tijd wordt het lastiger. Eten hoort ook thuis in het gezin." Steeds meer mensen en dan vooral gezinnen met kinderen hebben moeite om rond te komen door de stijgende kosten voor het levensonderhoud en de energierekening. Dat leidt tot veel stress en minder goed functioneren, met alle persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van dien. Het aantal mensen in armoede stijgt volgens het CPB zonder aanvullend beleid tot 6,1 procent van de bevolking en 8,0 procent van de kinderen in 2028.[1] Om de bestaanszekerheid van mensen te versterken en hen uit de stressvolle en weinig productieve overlevingsmodus te krijgen, zijn structurele maatregelen nodig.

Ruim een jaar geleden is de Commissie sociaal minimum ingesteld om te adviseren over enerzijds de hoogte van het sociaal minimum en anderzijds over de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum (zie bijlage 1: taakopdracht van de Commissie). Op 30 juni 2023 is het eerste rapport uitgebracht dat vooral ging over de hoogte van het sociaal minimum.[2] Dit tweede rapport gaat in op de vormgeving van het stelsel van het sociaal minimum. In dit inleidende hoofdstuk gaat de Commissie kort in op de betekenis van het bieden van bestaanszekerheid in de Nederlandse verzorgingsstaat. Daarna volgt een korte weergave van de belangrijkste resultaten uit het eerste rapport en een beschrijving van de centrale uit-

1 CPB (2023) *Augustusraming 2023* (link)

2 Commissie Sociaal Minimum (2023) *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum* (link); op het moment van lezen heeft het kabinet de begroting voor 2024 gepresenteerd. Door de korte tijd tussen Prinsjesdag en de publicatie van dit rapport is deze begroting niet meegenomen.

gangspunten van de Commissie. Vervolgens gaan we in op de opbouw van dit tweede rapport.

1.2 Bestaanszekerheid in de verzorgingsstaat

Halverwege de Tweede Wereldoorlog werd op 26 maart 1943 door de regering in ballingschap de commissie Van Rhijn geïnstalleerd. Deze commissie had als opdracht om algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland. De grote inspiratiebron voor deze commissie was het Beveridge Report *Social insurances and allied services* (1942). Het rapport dat de commissie Van Rhijn zou publiceren wordt ook wel gezien als de geboorteakte van de Nederlandse verzorgingsstaat.[3] Het rapport richtte zich vooral op het stelsel van sociale zekerheid, maar het Beveridge Report was meer omvattend. Voor het voortbestaan van een moderne economie en maatschappij is het belangrijk dat de overheid zorgt voor voldoende bestaanszekerheid en een aanbod van voorzieningen dat een fatsoenlijk leven mogelijk maakt. Bij Beveridge stonden vijf langetermijndoelstellingen centraal: zekerheid voor degenen die hun baan verloren of om andere redenen niet konden werken (waaronder ouderdom en ziekte), medische zorg, huisvesting, voldoende onderwijs, en voldoende banen voor iedereen of het vermijden van werkloosheid.[4] De Nederlandse verzorgingsstaat kende vergelijkbare doelstellingen, en wie de ontwikkeling daarvan analyseert, moet vaststellen dat er na de Tweede Wereldoorlog imposante prestaties zijn geleverd met betrekking tot het bieden van bestaanszekerheid (vooral door de introductie van de AOW), onderwijs, volkshuisvesting en de zorg.[5]

Tegelijkertijd is de verzorgingsstaat, in het bijzonder vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, ook onderhevig geweest aan kritiek. Deze kritiek richtte zich op zaken als financiële houdbaarheid, negatieve gedragseffecten zoals inactiviteit en calculerend gedrag, en op problemen in de uitvoering. Daarnaast zijn in de ontwikkeling van de naoorlogse verzorgingsstaat veranderingen opgetreden in de verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Waar aanvankelijk een dominante rol was weggelegd voor de overheid, is daarna een sterker accent

---

3 Rhijn mr. A.A. van, et al (1943) *Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland* (link)

4 Schuyt, C.J.M (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden: Stenfert Kroese (link)

5 Schnabel, P. (2022) Zorgen over de verzorgingsstaat. In: Berg, van den J., Ham, M, Bosman, R & Engbersen, G. (red.) *Raadselen van de maatschappij. Honderd jaar sociologie in Nederland*. Amsterdam: Van Gennep, p. 49-65

komen te liggen op ordening vanuit markt en samenleving. Die verandering staat ook wel te boek als de omslag van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Daarbij is een grotere nadruk komen te liggen op arbeidsparticipatie en activering van mensen. Met succes. Nederland behoort tot de Europese landen met de hoogste arbeidsparticipatie, in het bijzonder door de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen. Wel heeft de sterk toegenomen groei van banen vooral betrekking op flexibele banen die duidelijke nadelen kennen, waaronder financiële bestaansonzekerheid.[6]

De geschetste veranderingen hebben gevolgen gehad voor de verhouding tussen rechten en plichten van burgers en individuele en collectieve verantwoordelijkheid. Er is nu een sterkere gerichtheid op plichten van burgers en op hun eigen verantwoordelijkheid voor bestaanszekerheid, waaronder het vinden van betaald werk. De Commissie is van mening dat dit ten koste is gegaan van de financiële bestaanszekerheid van burgers.[7] Dat speelt nadrukkelijk binnen het stelsel van het sociaal minimum. Maar de veranderingen binnen de Nederlandse verzorgingsstaat hebben ook gevolgen gehad voor arbeidsmarkt, onderwijs, volkshuisvesting en zorg.

In haar eerste rapport heeft de Commissie gepleit voor een brede benadering van bestaanszekerheid. Bestaanszekerheid gaat niet alleen over voldoende inkomen, maar ook over een goede gezondheid, betaalbare en duurzame huisvesting, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven. Bestaanszekerheid draagt daarmee bij aan de brede welvaart van burgers. De Commissie heeft daarbij vastgesteld dat de bestaanszekerheid van een omvangrijke groep mensen in het geding is onder invloed van de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de hardnekkigheid van kansenongelijkheid in het onderwijs, het tekort aan betaalbare woningen, en het bestaan van sociaal-economische gezondheidsverschillen. Deze ontwikkelingen tonen de noodzaak om de doelstellingen die ooit door Beveridge zijn geformuleerd opnieuw te doordenken.

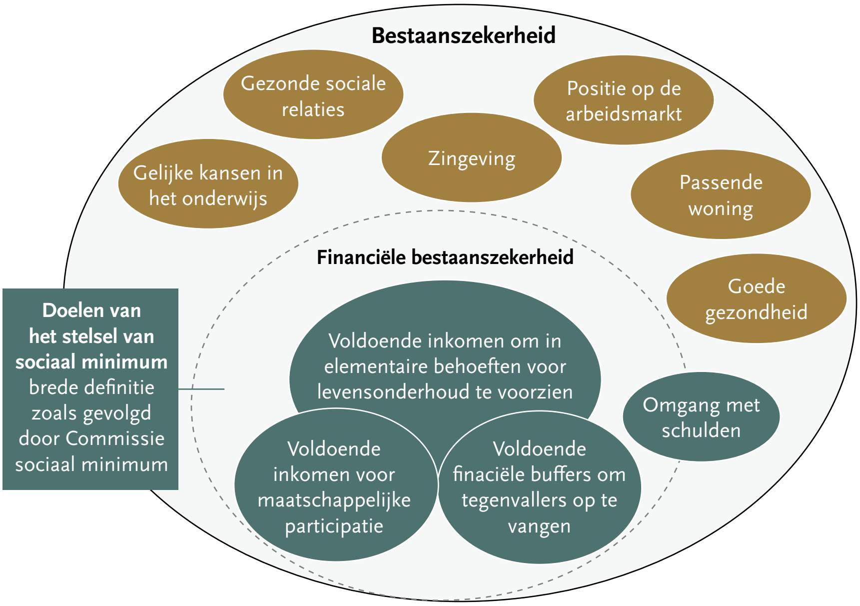
Dit tweede rapport beperkt zich echter net als het eerste rapport tot *financiële bestaanszekerheid* al zal de Commissie soms de noodzaak bepleiten van flankerend beleid op terreinen als huisvesting, onderwijs en zorg (zie figuur 1.1). In de volgende paragraaf licht de Commissie haar taakopdracht nader toe.

---

6 WRR (2020) *Het betere werk*, WRR-Rapport nr.102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link)

7 Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus en Vinke (red.) (2021) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch (link)

Figuur 1.1 Bestaanszekerheid en financiële bestaanszekerheid, schematische weergave



1.3 Vraagstelling, definities en afbakening

De verwachte toename van armoede, alsmede de groei van het aantal voedselbanken en andere lokale sociale initiatieven zijn ontwikkelingen die erop wijzen dat de overheid onvoldoende in staat is om recht te doen aan artikel 20 van de Grondwet en aan artikel 25 van het Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarin het recht op bestaanszekerheid is vastgelegd.[8] Het doel van het stelsel van het sociaal minimum is om te zorgen voor de financiële bestaanszekerheid van mensen. De vraag is daarom hoe het stelsel van het sociaal minimum de financiële bestaanszekerheid van mensen kan borgen. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

1. Hoe is de huidige systematiek van het sociaal minimum tot stand gekomen en voldoet de koppeling aan het wettelijk minimumloon om een toereikend sociaal minimum te borgen?

---

8 Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus en Vinke (red.) (2021) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch (link)

2. Wat is de huidige en gewenste verhouding tussen de landelijke en gemeentelijke inkomensondersteuning?
3. Wat valt er te leren van stelsels van het sociaal minimum uit andere landen en welke stelselaanpassingen zijn nodig om in de toekomst een toereikend sociaal minimum te borgen?

Financiële bestaanszekerheid betekent dat burgers over voldoende financiële middelen beschikken om te voorzien in elementaire levensbehoeften (zoals voeding, water en energie), maar ook in basale maatschappelijke participatie (sociale en culturele activiteiten en sport). Voldoende financiële middelen betekent ook dat burgers beschikken over voldoende financiële buffers om onverwachte uitgaven op te vangen. De Commissie hanteert daarom, in lijn met de motie van het lid Omtzigt c.s., een brede opvatting van het stelsel van het sociaal minimum, gericht op elementaire levensbehoeften, maatschappelijke participatie en buffers voor onverwachte situaties.

De brede opvatting van het stelsel van het sociaal minimum leidt ertoe dat de Commissie naar drie componenten kijkt die het inkomen van mensen rond het sociaal minimum bepalen: (1) De algemene bijstand, Toeslagenwet en AIO, (2) financiële tegemoetkomingen voor specifieke kosten (voornamelijk aanvullende landelijke inkomensregelingen zoals toeslagen) en (3) aanvullingen door gemeenten (bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid). Daarnaast is het van belang dat burgers niet alleen op papier toegang hebben tot voorzieningen zoals zorg en huisvesting, maar er in de praktijk ook gebruik van kunnen maken. Dit betekent dat de Commissie niet alleen kijkt naar het bedrag dat huishoudens nodig hebben, maar ook nadenkt over een stelsel dat voorspelbaar, toegankelijk en uitvoerbaar is en houdbaar is op de langere termijn.

1.4 Rapport 1: de hoogte van het sociaal minimum

In het eerste rapport heeft de Commissie vastgesteld dat als er beleidsmatig niets verandert, mensen met een laag inkomen de komende jaren tot honderden euro's per maand tekortkomen. Deze analyse mondde uit in een pleidooi om het besteedbaar inkomen van lage inkomensgroepen te verhogen.

De Commissie kwam tot deze conclusie door de fundamentele vraag te stellen: "welk pakket van goederen en voorzieningen hebben mensen nodig om in de huidige Nederlandse samenleving rond te komen en mee te kunnen doen?" Deze benadering is vernieuwend, omdat tot nu toe een inkomensnorm het uitgangspunt vormt, namelijk dat de bijstand gelijk is aan een bepaald percentage van het minimumloon.

Om de vraag wat mensen nodig hebben te beantwoorden, heeft de Commissie gebruikgemaakt van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen geven een bedrag dat minimaal noodzakelijk is om de huur te betalen, de boodschappen te doen, een mobiele telefoon en internet te hebben, de maandelijkse kosten voor zorg, gas, water en licht over te maken, en soms bijvoorbeeld een uitstapje te kunnen maken (zie kader 1.1).

Kader 1.1 De Nibud-benadering: wat huishoudens rond het sociaal minimum nodig hebben

Om de vraag te beantwoorden wat huishoudens minimaal nodig hebben, moet worden vastgesteld *welke goederen en voorzieningen* minimaal noodzakelijk zijn, hoeveel ervan nodig is (*welke kwantiteit*), hoelang ze meegaan (*welke kwaliteit*) en hoeveel ze mogen kosten (*welke prijs*). De Commissie heeft hiervoor gebruikgemaakt van de minimumvoorbeeld-begrotingen van het Nibud. Deze voorbeeldbegrotingen stelt het Nibud jaarlijks op voor tien verschillende huishoudsamenstellingen op sociaalminimumniveau. De wetenschappelijk onderbouwde methode van het Nibud is internationaal erkend en wordt in meerdere landen toegepast.[9]

Ten behoeve van de Commissie heeft het Nibud in samenwerking met het SCP en het CBS haar voorbeeldbegrotingen opnieuw doordacht. De achterliggende aannames en cijfers zijn geactualiseerd en doorgesproken in diverse focusgroepen van burgers met een inkomen rond of net boven het sociaal minimum.

De Nibud-begrotingen tonen voor 30 verschillende uitgavenposten welk bedrag maandelijks nodig is om minimaal noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Deze uitgavenposten zijn ondergebracht in vier rubrieken:

1. Vaste lasten die bestaan uit uitgaven aan huur, energie, water, lokale lasten, telefoon, televisie en internet, zorgverzekeringen, overige verzekeringen, onderwijs, contributies en abonnementen en tot slot vervoer.
2. Reserveringsuitgaven zijn reserveringen voor aanschaf van kleding en inboedel en uitgaven aan onderhoud van huis en tuin, en uitgaven aan zelfzorgmiddelen en het eigen risico van de zorgverzekering.

10 SCP en Nibud gebruiken een internationaal erkende methode. Zie ook: Europese Commissie (z.d.) *Minimum income – Reference budgets* (link)

3. Huishoudelijke uitgaven zijn de wekelijkse boodschappen voor onder andere voeding, was- en schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging.
4. Uitgaven voor sociale participatie zijn kosten van een lidmaatschap van een sportvereniging, de bibliotheek, recreatie en uitgaven om op bezoek te kunnen gaan bij mensen en bezoek te kunnen ontvangen.

De Commissie merkt op dat de minimumvoorbeeldbegrotingen een ondergrens vormen van wat nodig is, maar dat veel mensen dan alsnog in financiële problemen komen. Bijvoorbeeld omdat:

- er soms onvermijdelijke incidentele uitgaven zijn, bijvoorbeeld door een dure tandartsrekening of een koude winter;
- er soms onvermijdelijke structurele uitgaven zijn, bijvoorbeeld door een slecht geïsoleerde woning, of door extra zorgkosten;
- men te maken kan krijgen met onverwachte prijsstijgingen;
- mensen weleens misrekeningen maken, of dat hun kinderen dat doen, en dat kan bij lage inkomensgroepen direct grote gevolgen hebben.

Over deze onvermijdelijke zaken en misrekeningen heeft de Commissie veel geleerd van gesprekken met een groot aantal mensen. De Commissie heeft gesproken met bewoners met een laag inkomen uit de Utrechtse wijk Overvecht, met mensen in Den Haag die een beroep doen op Stichting Leergeld, met raadsleden van de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en met mensen via Stichting voor Stad en Kerk (STEK) in de Lucaskerk in Den Haag. De Commissie is tot de conclusie gekomen dat een extra bedrag nodig is, bovenop de minimumbudgetten die door Nibud en SCP zijn berekend. Dat biedt mensen meer financiële zekerheid in geval van onvoorziene zaken, waardoor men niet dag in dag uit bezig is met overleven. Daardoor ontstaat ook ruimte om zich bezig te houden met niet-financiële zaken, zoals sociale participatie en werk. Een surveyonderzoek van Tiemeijer op verzoek van de Commissie heeft laten zien dat financiële problemen samengaan met een gebrekkig doenvermogen, en dat financiële problemen een belemmering vormen voor participatie. Er is een minimum aan middelen en zekerheid nodig om te voorkomen dat mensen de hele dag alleen maar in de ‘overlevingsstand’ staan.[10]

11 Tiemeijer, W. (2023) *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 30 juni 2023 (link)

Het bedrag dat is opgeteld bij de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud is door de Commissie een “flexbudget” genoemd. Het begrip flexbudget heeft aanleiding gegeven tot misverstanden. Door sommigen is het gezien als een extraatje voor niet-noodzakelijke uitgaven of heel specifieke uitgaven (bijvoorbeeld een kleine vakantie). Dat is echter een misverstand. Het flexbudget is een *essentiële bouwsteen* voor het vaststellen van normen voor het sociaal minimum. De minimumvoorbeeldbegrotingen bieden in de ogen van de Commissie onvoldoende garantie voor financiële bestaanszekerheid. Daar moet een bedrag bovenop. De bepaling van de hoogte van een flexbudget is uiteindelijk een politieke keuze, waarbij geldt dat een hoger flexbudget mensen beter in staat stelt om financiële tegenvallers op te vangen, en een lager flexbudget mensen juist kwetsbaarder maakt voor financiële tegenvallers.

Omdat de hoogte van het flexbudget een politieke keuze is, heeft de Commissie gerekend met een flexbudget van 3, 6 en 9 procent. Wel heeft de Commissie daarbij aangegeven dat een flexbudget van 3 procent aan de lage kant is, gegeven de veelheid aan tegenvallers en misrekeningen waar mensen mee te maken kunnen krijgen. Vooral voor lage inkomensgroepen kunnen kleine tegenvallers grote gevolgen hebben. Vervolgens heeft de Commissie de hoogte van het inkomen op het sociaal minimum getoetst aan de voorgestelde normen voor het sociaal minimum, gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud plus een flexbudget. Daarbij is rekening gehouden met veranderingen in het beleid, zoals de huurverlaging per 1 juni 2023, de afbouw van tijdelijke koopkrachtmaatregelen en ook met het feit dat gemeenten aanvullend minimabeleid voeren.

Tabel 1.1 toont de uitkomsten van de berekeningen van de Commissie. De tabel toont de opbouw van het saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent, in een ondergemiddelde gemeente. De tabel laat bovendien zien welke aannames daarbij zijn gehanteerd. Uit berekeningen door de Commissie bleek het volgende:

1. Alleenstaanden en stellen zonder kinderen komen ongeveer 100 tot 200 euro per maand tekort;
2. Een paar met een of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van circa 200 tot bijna 500 euro per maand;
3. Bij alleenstaande ouders met een of meerdere kinderen is het beeld wisselend: alleenstaanden met één kind hebben geen tekorten, maar tekorten ontstaan en lopen op bij naarmate het aantal kinderen toeneemt.

Tabel 1.1 Toetsing van toereikendheid: Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6 procent in een gemeente die minder lokale inkomensondersteuning biedt dan gemiddeld (ondergemiddelde gemeente, bedragen in euro's per maand)

	Bijstand Alleenstaande (AS)				Bijstand Paar				AOW AS	AOW Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
SALDO VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN										
Inkomsten										
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen (ondergemiddelde) gemeente	69	109	141	173	105	128	160	192	69	105
Effect vervallen incidenteel beleid	–120	–173	–199	–225	–122	–149	–175	–201	–120	–122
Effect huurverlaging via de huurtoeslag	0	–47	–50	–50	–12	–68	–68	–68	–1	–35
Totaal inkomsten	**1.637**	**2.226**	**2.510**	**2.794**	**2.330**	**2.572**	**2.856**	**3.141**	**1.862**	**2.537**
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud–uitgaven minimumvoorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.522	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	–76	–76	–76	–18	–104	–104	–104	0	–54
Flexbudget 6%	98	122	145	171	143	158	180	205	99	141
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.731	2.156	2.562	3.023	2.525	2.792	3.176	3.623	1.748	2.495
Saldo per maand	**–94**	**70**	**–52**	**–229**	**–195**	**–220**	**–320**	**–483**	**114**	**42**
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	–6%	3%	–2%	–8%	–8%	–8%	–11%	–15%	6%	2%

Deze cijfers maken duidelijk dat mensen op het sociaal minimum op korte termijn extra geld nodig hebben om rond te kunnen komen. Om de tekorten bij huishoudens snel op te lossen, heeft de Commissie daarom in het eerste rapport voorgesteld, op basis van berekeningen van het CPB, om het minimumloon en de bijstand te verhogen, en eventueel ook de huurtoeslag. Daarnaast moet ook de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget omhoog, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.

De Commissie tekent daarbij opnieuw aan dat een ruimer budget voor huishoudens rond het sociaal minimum negatieve persoonlijke gevolgen kan voorkomen, zoals het oplopen van schulden, eenzaamheid en het ontstaan of versterken van (mentale) gezondheidsproblemen. Het is ook van belang voor de ontwikkelingskansen van kinderen die opgroeien in arme huishoudens.

Een zekerder financieel bestaan zal leiden tot een vermindering van de maatschappelijke kosten van bestaansonzekerheid die onder andere tot uitdrukking komen in hogere zorgkosten, hogere kosten voor schuldsaneringen en onderbenutting van menselijk kapitaal. Daarbij komt dat als het besteedbaar inkomen structureel wordt verhoogd, er een geringere noodzaak is van tijdelijke of ad-hocmaatregelen door de overheid, en er minder noodzaak is voor gemeenten om aanvullend beleid te voeren. Gemeenten kunnen zich dan vooral richten op maatwerk in bijzondere gevallen.

1.5 Rapport 2: de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum

De gepresenteerde minimumnormen en de voorgestelde maatregelen om het besteedbaar inkomen te verhogen zijn echter niet voldoende om bestaanszekerheid te bieden. Het stelsel van het sociaal minimum moet vooral voorspelbaarder en toegankelijker worden, zodat huishoudens gebruikmaken van de voorzieningen waar zij recht op hebben. Dit is de hoofdboodschap van dit tweede rapport waarin de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum centraal staat. Het tweede rapport bevat een analyse van de onderliggende systematiek van het stelsel van het sociaal minimum:

- De landelijke minimumuitkering (bijstand, aanvullende inkomensvoorziening ouderen en uitkeringen volgens de toeslagenwet);
- Het landelijke aanvullende inkomensbeleid (toeslagen);
- En het lokale aanvullende inkomensbeleid (gemeentelijk beleid).

Daarnaast kijkt de Commissie naar de systematiek in nabijgelegen landen (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) om daaruit verstandige lessen te presenteren voor het Nederlandse stelsel. De basis voor

deze analyse vormt het internationaal vergelijkende onderzoek dat SEO voor de Commissie heeft verricht.[11]

Beoordelingskader: drie inhoudelijke doelen en vier stelselvereisten
Voor haar analyses en aanbevelingen laat de Commissie zich leiden door het beoordelingskader dat in het eerste rapport is gepresenteerd. Een vernieuwd en toekomstbestendig stelsel moet in staat zijn drie doelen te realiseren: inkomensbescherming, sociale participatie en arbeidsdeelname. Daarnaast moet het stelsel in zijn vormgeving gebaseerd zijn op de vier stelselvereisten: voorspelbaarheid, toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en houdbaarheid (zie kader 1.2).

Kader 1.2 Beoordelingskader toereikendheid sociaal minimum

Inhoudelijke doelen:



1. *Inkomensbescherming*: Het stelsel van het sociaal minimum moet inkomensbescherming bieden als mensen niet (meer) zelf voldoende inkomen verwerven. Daarnaast moeten burgers ook onverwachte uitgaven kunnen opvangen. Dat betekent dat burgers in staat moeten zijn om buffers op te bouwen, of dat er andere voorzieningen zijn om te voorkomen dat men bij financiële tegenslagen in de problemen komt.



2. *Sociale participatie*: Het sociaal minimum moet burgers in staat stellen om mee te doen in de samenleving. Dat wil zeggen dat er ruimte is voor ontspanning, zoals het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub of een andere invulling.



3. *Arbeidsdeelname en activering*: Het stelsel van het sociaal minimum moet soepele overgangen naar regulier werk of meer werkuren ondersteunen. Voor hen die geen regulier werk kunnen verrichten moeten beschutte vormen van werk beschikbaar zijn, en als dat niet mogelijk is vrijwilligerswerk.

12 Berkel, K. van, C. de Haes, A. Klijn, J. Knol, M. Pomp & D. van Vuuren (2023) *Sociaal minimum. Beschrijvende analyse voor vijf Europese landen*. Amsterdam: SEO

Vereisten voor stelsel:



1. *Voorspelbaarheid*: De regels moeten eenduidig, begrijpelijk en kenbaar zijn. Het daarop gebaseerde overheidshandelen dient voorspelbaar te zijn. Mensen moeten kunnen vertrouwen op bestaande afspraken en algemene regels die voor iedereen in beginsel gelijk zijn. Mensen moeten weten wat hun rechten en plichten zijn en zekerheid hebben over wat er gebeurt als er veranderingen optreden in hun persoonlijke situatie, bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling of het aantal uren dat zij werken.



2. *Toegankelijkheid*: Sociale voorzieningen dienen toegankelijk te zijn. Dat betekent dat er geen hoge drempels mogen zijn voor burgers om er gebruik van te maken. Burgers moeten kunnen rekenen op een respectvolle bejegening en privacy, zodat ze zich erkend voelen en er naar hen geluisterd wordt. Hier valt ook onder dat voorzieningen toegankelijk zijn voor burgers die geen modelgedrag vertonen, omdat ze bijvoorbeeld over weinig zelfcontrole of doenvermogen beschikken.



3. *Uitvoerbaarheid*: Uitvoeringsprofessionals moeten uit de voeten kunnen met de regels en de doelen kunnen realiseren met de beschikbare mensen, middelen en tijd.



4. *Houdbaarheid*: Het stelsel van het sociaal minimum moet betaalbaar zijn en er moet draagvlak voor zijn in de samenleving. Betaalbaarheid vergt dat overheidsgeld zo veel mogelijk terecht moet komen bij mensen die dat nodig hebben. Draagvlak vergt dat een stelsel uitlegbaar moet zijn aan de samenleving.

Zeven beleidsuitdagingen

Een vernieuwd stelsel van het sociaal minimum dient volgens de Commissie beleidsoplossingen te kunnen geven voor zeven grote beleidsuitdagingen. Deze beleidsuitdagingen hebben enerzijds betrekking op de hoogte van het sociaal minimum en anderzijds op de wijze waarop het stelsel van het sociaal minimum wordt vormgegeven (de systematiek).

1. Verhogen van het besteedbaar inkomen
   Het besteedbaar inkomen van huishoudens op sociaalminimumniveau schiet tekort om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen aan het maatschappelijk leven, vooral bij gezinnen met kinderen. Het besteedbaar inkomen moet omhoog.
2. Versterken van de positie van kinderen
   De positie van kinderen binnen het stelsel van het sociaal minimum is kwetsbaar. De kwetsbaarheid vloeit niet alleen voort uit het gegeven dat huishoudens rond het sociaal minimum met kinderen vaak minder te besteden hebben, maar ook uit het feit dat kinderen afhankelijk zijn van de positie van hun ouders voor hun (recht op) inkomen. De positie van kinderen moet worden versterkt.
3. Investeren in een realistisch activeringsbeleid
   In de Participatiewet is activeringsbeleid vooral vormgegeven door strengere voorwaarden te hanteren, zoals de sollicitatieplicht. Tegelijkertijd is er in de afgelopen decennia fors gesneden in re-integratiebudgetten, terwijl de veranderende doelgroep van de Participatiewet juist behoefte heeft aan meer ondersteuning bij het vinden van een baan. Indien activering naar werk niet mogelijk is zullen mensen geholpen moeten worden met het vinden van zinvolle sociale activiteiten of dagbesteding.
4. Herstellen van de balans tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling
   De Rijksoverheid heeft de afgelopen decennia meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Daarnaast hebben de gebeurtenissen van de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat de gemeenten meer taken zijn gaan vervullen. De verhouding tussen Rijk en gemeenten is daarmee uit balans geraakt en bovendien zijn de verschillen tussen gemeenten te groot geworden. De balans moet worden hersteld.
5. Het bieden van perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid
   Er zullen altijd situaties bestaan waarin het inkomen lager ligt dan het sociaal minimum, of waarin het inkomen niet aansluit op hogere onvermijdelijke kosten die een huishouden maakt. In veel gevallen leidt dit tot situaties van ontoereikendheid, waarbij het inkomen niet aansluit op het feitelijke

uitgavenniveau. De overheid dient waar mogelijk en gewenst mensen in een situatie van ontoereikendheid perspectief en ondersteuning te bieden om uit die situatie te komen.

6. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven
Een belangrijke uitdaging bij het oplossen van situaties van ontoereikendheid is het feit dat bepaalde hoge kosten het gevolg zijn van tekortkomingen van aanpalend beleid. De meest voorkomende voorbeelden hiervan zijn huishoudens die structureel hoge kosten maken op het gebied van wonen (door het ontbreken van betaalbare huurwoningen), energiekosten (door slechte isolatie) en zorgkosten (door zorgkosten die niet worden gedekt door het basispakket).
7. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomen
Mensen met een inkomen rond het sociaal minimum lopen aan tegen de onvoorspelbaarheid en onoverzichtelijkheid van het stelsel van inkomensregelingen. Mensen zijn terughoudend in het maken van belangrijke levenskeuzes (bijvoorbeeld meer gaan werken) doordat ze niet goed kunnen overzien wat de gevolgen zijn voor hun inkomen. Het stelsel moet voorspelbaarder en overzichtelijker worden.

In het eerste rapport heeft de Commissie vooral de eerste beleidsuitdaging uitgewerkt: het verhogen van het besteedbaar inkomen van huishoudens op sociaalminimumniveau. In de uitwerking daarvan kwamen ook aspecten terug van de tweede beleidsuitdaging (het versterken van de positie van kinderen). In dit tweede rapport staan de overige beleidsuitdagingen centraal. Daarnaast zal de Commissie ook kijken naar enkele fundamentele vraagstukken die verbonden zijn met de nieuwe systematiek van het bepalen van sociaalminimumnormen, zoals de gevolgen voor de koppeling tussen het wettelijk minimumloon en de minimumuitkeringen alsook het proces van herijken van de minimumnormen op basis van referentiebudgetten. Deze vraagstukken zijn verbonden met de eerste beleidsuitdaging.

1.6 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op specifieke verschijningsvormen van financiële bestaansonzekerheid, in het bijzonder regionale en binnenstedelijke verschillen in bestaansonzekerheid. Daarnaast is er aandacht voor de belangrijkste oorzaken van financiële bestaansonzekerheid.

Vervolgens schetst de Commissie in de hoofdstukken 3, 4 en 5 de totstandkoming van het stelsel van het sociaal minimum en een aantal knelpunten in de systematiek van het wettelijk sociaal minimum (bijstand/AIO/Toeslagenwet), aan-

vullende landelijke inkomensregelingen zoals toeslagen, en aanvullende lokale regelingen, zoals bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid. Hoofdstuk 3 behandelt de systematiek van de minimumuitkeringen en de AOW en schetst de ontwikkeling van het grondwettelijk recht op bestaanszekerheid en de veranderende verhouding tussen inkomensbescherming en het bevorderen van arbeidsparticipatie. In hoofdstuk 4 staat de landelijke inkomensaanvulling van het toeslagenstelsel centraal. We gaan in op de totstandkoming en de knelpunten van de verschillende toeslagen binnen het huidige stelsel. Hoofdstuk 5 gaat in op de aanvullende lokale inkomensvoorzieningen, en analyseert de knelpunten en de dilemma's van lokaal minimabeleid.

Hoofdstuk 6 behandelt specifieke situaties van ontoereikendheid. Het Nederlandse stelsel van sociaal minimum is gericht op het verschaffen van financiële bestaanszekerheid waar nodig. Maar ook als de hoogte van het sociaal minimum-toereikend is voor de meeste mensen, kunnen er situaties van ontoereikendheid bestaan, die soms het gevolg zijn van bewuste beleidskeuzes, maar die hiervan ook een onbedoeld of onvoorzien gevolg kunnen zijn.

In hoofdstuk 7 gaat de Commissie in op de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum in andere Europese landen. Dat gebeurt op basis van internationaal vergelijkend onderzoek naar het bestaansminimum in België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. We bespreken hoe de systematiek van het sociaal minimum in deze landen is vormgegeven en welke lessen wij daaruit kunnen trekken voor Nederland.

In slothoofdstuk 8 gebruikt de Commissie de empirische analyses uit de hoofdstukken 2 tot en met 6 en de lessen uit het internationale onderzoek uit hoofdstuk 7 om voorstellen te doen voor een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Daarbij schetst de Commissie beleidsoplossingen voor de zeven grote beleidsuitdagingen.

2 Financiële bestaansonzekerheid in Nederland

2.1 Inleiding

Financiële bestaansonzekerheid impliceert dat mensen onzeker zijn over hun materiële bestaan, dat ze niet goed in staat zijn rond te komen of deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Ook hebben ze onvoldoende buffers om financiele tegenslagen het hoofd te bieden. Dit heeft grote gevolgen voor huishoudens. Dat blijkt uit *Gezichten van een onzeker bestaan* (2021) van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS).[1] Terugkerende elementen van een onzeker bestaan zijn schulden, geldgebrek, gezondheidsproblemen, onveilige thuissituatie, onstabiele woonsituatie, sociale uitsluiting en gebrek aan perspectief op de arbeidsmarkt. De stress die mensen ervaren komt tot uiting in gezondheidsproblemen, relatieproblemen, minder goed kunnen leren en minder goed functioneren.

In het eerste rapport heeft de Commissie laten zien dat volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP de omvang van armoede tussen 2014 en 2022 is gedaald, vooral door de afgenomen werkloosheid.[2] In 2022 daalde het aandeel personen in armoede volgens de meest recente raming naar 4,7 procent van het aantal personen, grotendeels als gevolg van de specifieke inkomensmaatregelen die het kabinet heeft getroffen. Armoede onder kinderen komt uit op circa 6,7 procent van het totale aantal kinderen. Tegelijkertijd kunnen veel huishoudens niet rondkomen. Verschillende onderzoeken naar ongelijkheid, rondkomen en schulden laten zien dat de kosten van levensonderhoud zijn gestegen in

---

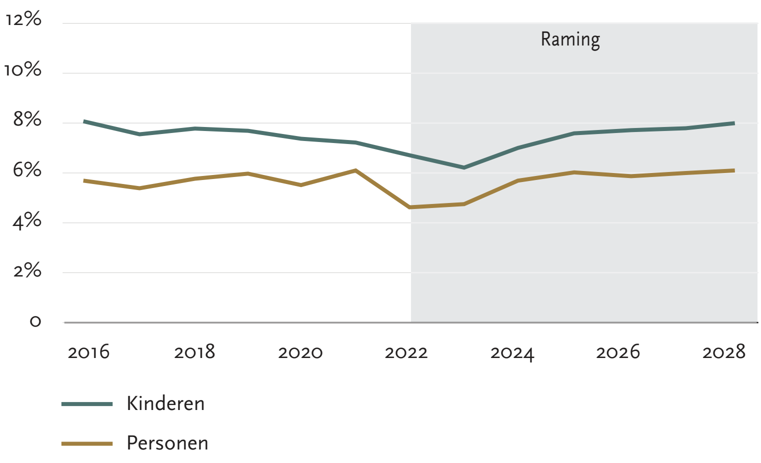
1 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2021) *Gezichten van een onzeker bestaan* (link)

2 De armoedebenadering ‘niet-veel-maar-toereikend’ gaat ervan uit dat iemand zich een mandje met bepaalde basisgoederen moet kunnen veroorloven om mee te kunnen doen in de maatschappij. De benadering is gebaseerd op de minimumvoorbeeldbegrotingen van Nibud, die een overzicht geven van de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan andere moeilijk te vermijden posten, zoals verzekeringen en persoonlijke verzorging, zijn meegeteld. Daarnaast houden de Nibud-begrotingen rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, bijvoorbeeld het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. De armoedecijfers van het SCP en het CPB voor de jaren ná 2017 houden via indexering rekening met de gestegen kosten van levensonderhoud. Toch is het belangrijk de armoedegrens periodiek te herijken op basis van nieuwe minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. Dit laatste is onderdeel van de nieuwe armoedecijfers die CBS, Nibud en SCP in 2024 gezamenlijk zullen opleveren. Zie voor een tussenrapportage: CBS, Nibud en SCP (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens* (link)

de achterliggende periode.[3] Meer dan een derde van de Nederlandse huishoudens kan moeilijk rondkomen en 7,6 procent van de Nederlandse huishoudens heeft geregistreerde problematische schulden.

Het inkomensondersteunend beleid, zoals de energietoeslag en de verhoging van de zorg- en huurtoeslag, voorkomen volgens het CPB in 2023 een toename van armoede. Het aandeel kinderen onder de armoedegrens daalt zelfs door de verhoging van de kindbedragen in het kindgebonden budget. Maar in de toekomst zal armoede volgens het CPB bij ongewijzigd beleid toenemen naar 6,1 procent in 2028, in het bijzonder onder kinderen (8,0 procent in 2028). Dan hebben we het over ruim 1 miljoen personen, waaronder 260 duizend kinderen. De verwachte toename van het aantal mensen in armoede komt doordat de armoedegrens de komende jaren naar verwachting harder stijgt dan het reële inkomen, en door een verwachte toename van de werkloosheid. Maar ook door beleidsmaatregelen zoals de verlaging van de bijstandsuitkering (via de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon) en het gedeeltelijk terugdraaien van het in 2023 verhoogde kindgebonden budget (zie figuur 2.1).[4]

Figuur 2.1 Verwachte stijging in armoede
Armoede in personen en onder kinderen



Bron: CPB (2023)[5]

3 Zie het eerste rapport hoofdstuk 2, paragraaf 2.4. Ihbz: SCP (2023) *Eigentijdse ongelijkheid De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal - Verschil in Nederland 2023*, p.7 (link)
4 CPB (2023) *Augustusraming (cMEV 2024)*, p. 8 en 12 (link)
5 CPB (2023) *Augustusraming (cMEV 2024)*, p. 12 (link)

In dit hoofdstuk laat de Commissie zien hoe sterk bestaansonzekerheid afhangt van de regio en de gemeente waarin iemand woont. Dat roept de vraag op of de overheid met generiek inkomens- en activeringsbeleid wel alle doelgroepen bereikt en hoeveel ruimte er moet zijn voor lokaal beleid. Ook gaat het hoofdstuk in op de maatschappelijke, persoonlijke en beleidsmatige oorzaken van bestaansonzekerheid.

2.2 De geografie van bestaansonzekerheid: regionale en binnenstedelijke verschillen

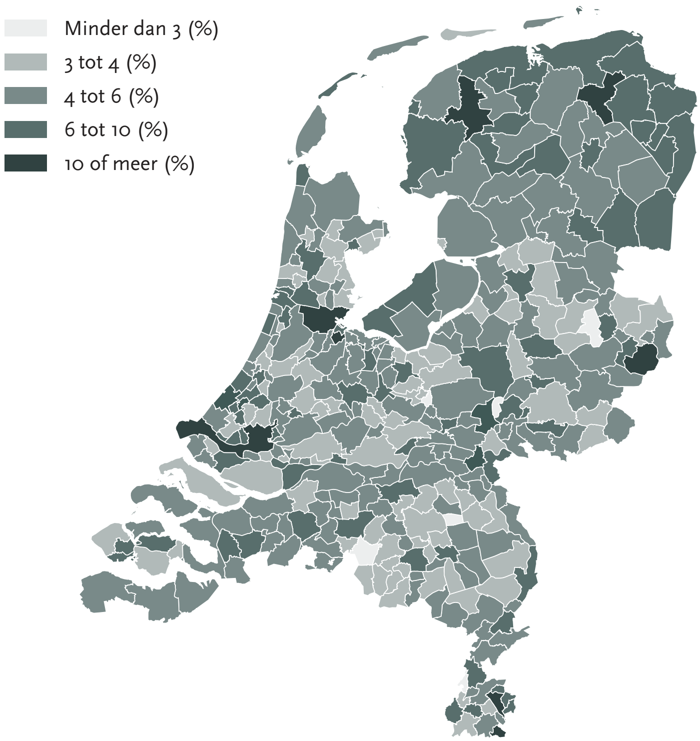
Vraagstukken rond bestaanszekerheid zijn niet in gelijke mate verspreid over het land. In Nederland tekenen zich zowel regionale als binnenstedelijke verschillen af.

Regionale en gemeentelijke verschillen

Het CBS rapporteert periodiek regionale armoedecijfers op basis van de *lage-inkomensgrens* in hun publicatie *Armoede en sociale uitsluiting*. De cijfers uit 2020 (zie figuur 2.2) laten zien dat een hoog percentage huishoudens met een laag inkomen niet alleen voorkomt in Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en de grotere gemeenten, maar ook in kleinere gemeenten in het noordoosten van het land (zoals Oldambt, Veendam, Eemsdelta en Emmen) en in Zuid-Limburg (Heerlen, Kerkrade, Landgraaf,, Maastricht en Vaals).[6] Het CBS wijst er verder op dat geregistreerde problematische schulden hoger zijn in Den Haag, Rotterdam, Almere-Lelystad, Heerlen-Kerkrade, Amsterdam en Noordoost-Groningen.[7] In het noordoosten van Nederland en in Zuid-Limburg kampen gebieden met lage opleidingsniveaus, gebrek aan werkgelegenheid, hoge werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Zo wijst de Commissie Ruim baan voor Oost-Groningen (2015) op de hardnekkigheid van de sociaal-economische achterstand. De regionale economische dynamiek in Oost-Groningen is één van de laagste van Nederland.[8]

6 CBS (2021) *Armoede en sociale uitsluiting* (link)
7 CBS (2021) *Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen* (link)
8 Commissie Ruim baan voor Oost-Groningen (2015) *Kop d'r veur. Zonder beweging geen vooruitgang* (link); Engbersen, R. en J. Omlo (2021) *Uit de duivelskring van armoede*. Utrecht: Movisie (link)

Figuur 2.2 Huishoudens met een laag inkomen, 2020



Bron: CBS (2021)[9]

Het SCP publiceert periodiek de armoedecijfers per arbeidsmarktregio, per gemeente en per postcodegebied. Uit de SCP-cijfers over 2017 volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium blijkt dat armoede in ongeveer 20 procent van de gemeenten hoger dan gemiddeld is (gemiddeld is 5,7 procent), terwijl armoede in ongeveer 80 procent van de gemeenten lager dan gemiddeld is. Dat laat zien dat armoede regionaal is geconcentreerd, vooral in de grote steden en de grensgebieden van Groningen, Limburg, Brabant en Zeeland (zie figuur 2.3).[10] De kinderarmoede ligt in de grote steden nog veel hoger dan de armoede onder personen (tussen de 14 en 18 procent in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam in 2017).[11]

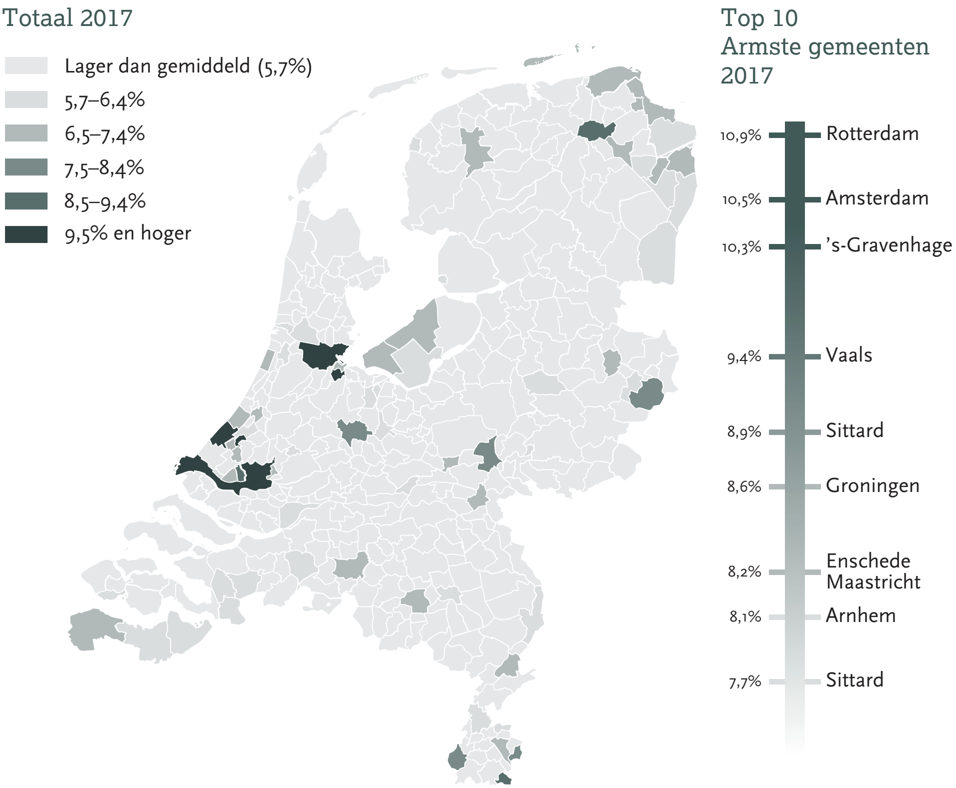
---

9 CBS (2021) *Armoede en sociale uitsluiting* (link)

10 SCP (2019) *Waar wonen de armen in Nederland* (link)

11 SCP (2019) *Waar wonen de armen in Nederland (minderjarige kinderen)* (link)

Figuur 2.3 Gemeenten waar armoede vaker voorkomt dan gemiddeld



Bron: CBS[12]

Uit analyses van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bleek dat starters op de arbeidsmarkt en voormalig werklozen uit het noorden, oosten, Zeeland en Limburg ruim 4 procentpunt minder kans hebben op een loopbaan met werkzekerheid dan vergelijkbare personen in de Randstad. Ook in de grote steden zijn die kansen minder. Persoonskenmerken zoals opleidingsniveau en migratieachtergrond zijn echter van veel grotere invloed op verschillen in werkzekerheid dan de regio waar iemand woont.[13]

12 CBS (2020) *Armoede in Kaart* (link)

13 Planbureau voor de Leefomgeving (2019) *Regionale verschillen in werkzekerheid: de rol van beleid* (link)

Naar regionale verschillen in bestaansonzekerheid wordt beperkt onderzoek gedaan. De kennis over verschillen is verre van volledig en verschilt per thema. De hoogte van de bijstand en toeslagen zijn overal gelijk, maar in hoeverre verschillen de kosten voor het levensonderhoud en het gebruik van lokale voorzieningen?

- Wonen: er zijn geen signalen dat er grote regionale verschillen bestaan in woonlasten in de sociale huursector, maar wie geen sociale huurwoning kan vinden is vooral in de Randstad slechter af, omdat huren in de vrije sector daar duurder is. Schaarse ruimte maakt de particuliere woonlasten in dichtbevolkte gebieden zoals de grote steden, veel hoger dan in dunbevolkte regio's.[14] Ter illustratie: De huren van sociale huurwoningen stegen in 2022 gemiddeld met 2,6 procent, voor vrijesectorwoningen was de stijging 3,8 procent.[15] Alleen al in de vijf grootste steden zijn de huren in de vrije sector in het tweede kwartaal van 2023 met 5 tot ruim 7 procent gestegen ten opzichte van een jaar geleden.[16]
- Energie: energiearmoede komt bovengemiddeld vaak voor in Noordoost-Nederland en in de grote steden.[17]
- Zorg: er bestaan regionale verschillen in gezondheidsindicatoren, zo blijkt uit de gezamenlijke Gezondheidsmonitor van GGD'en, CBS en RIVM. GGD-regio's waar mensen vaker gezondheidsproblemen rapporteren zijn bijvoorbeeld Zuid-Limburg en Rotterdam-Rijnmond.[18] De Nationale Zorgautoriteit bracht de regionale verschillen in zorggebruik van ouderen in kaart, maar daar komt geen eenduidig beeld uit. De verschillen zijn voor een deel te verklaren door kenmerken van de regio en kunnen ook samenhangen met het beleid van zorgkantoren.[19] Voor totale zorgkosten kunnen regionale verschillen grotendeels verklaard worden door gezondheid en leefstijl.[20]

14 CBS (2022) *De ontwikkeling van de huizenprijzen* (link
15 CBS (2022) *Huren gemiddeld met 3 procent gestegen* (link)
16 NOS (2023) *Huren in de vijf grootste steden stijgen fors, aanbod daalt* (link)
17 TNO (2023) *TNO Energiearmoede kaart Nederland* (link)
18 CBS (2017) *Regionale verschillen in gezondheid* (link)
19 Nationale Zorgautoriteit (2021) *Regionale verschillen in het zorggebruik van ouderen* (link)
20 Meisters, R., Westra D., Putrik, P. et al (2022) *Regionale verschillen in zorgkosten nader verklaard. De bijdrage van gezondheid, leefstijl, eenzaamheid en zelfregie* (link)

- Mobiliteit: mensen in perifere gebieden kunnen hogere vervoerskosten hebben naar werk en essentiële diensten zoals zorginstellingen. Onderzoek naar regionale mobiliteitsverschillen is schaars en laat geen eenduidig beeld zien.[21]
- Sociale voorzieningen: het gebruik van en de toegang tot lokale sociale voorzieningen verschilt vaak sterk tussen verschillende gemeenten (zie hoofdstuk 5 in dit rapport).[22]

Binnenstedelijke verschillen

Naast regionale en gemeentelijke verschillen is het ook van belang om stil te staan bij binnenstedelijke verschillen, omdat armoede sterk geconcentreerd is in achterstandswijken. In specifieke gebieden kan een concentratie van financiële bestaansonzekerheid worden aangetroffen. Deze concentraties kunnen bijdragen aan het voortbestaan van armoede. In de twintig armste postcodegebieden van Nederland lag het armoedepercentage volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium in 2017 tussen 16,8 procent en 22,5 procent (zie tabel 2.1). Een gebied in Arnhem-Zuid had het hoogste aandeel armen (22,5 procent). De andere relatief armste gebieden bevinden zich vooral in de gemeente Rotterdam (9 arme gebieden) en Den Haag (7 gebieden). Amsterdam, Leeuwarden en Utrecht staan elk met één arm gebied op de ranglijst.[23]

---

21 CPB (2020) *Ontwikkeling mobiliteit* (link); Kennisinstituut voor Mobiliteit (2022) *Kerncijfers Mobiliteit 2022* (link); Planbureau voor de Leefomgeving (2021) *Brede welvaart en mobiliteit* (link); Verkeersnet (2012) *Grote regionale verschillen in woon-werkbalans* (link)

22 Nationale Ombudsman (2022) *Sociale minima in de knel*, p. 14 (link)

23 SCP (2019) *Waar wonen de armen in Nederland* (link)

Tabel 2.1 Twintig armste postcodegebieden

Postcodegebied	Percentage armoede (nvmt)
Het Duifje (Arnhem-Zuid)	22.5
Bospolder (Rotterdam-West)	20.8
Schildersbuurt Oost (Den Haag Centrum)	20.2
Nieuw-Mathenesse (Rotterdam West)	19.8
Tussendijken (Rotterdam West)	19.4
Binckhorst (Den Haag West)	18.4
Huygenspark (Den Haag Centrum)	18.3
Oud Crooswijk (Rotterdam Noord)	18.2
Moerwijk-West (Den Haag Zuidwest)	18.2
Oude Westen (Rotterdam West)	18.1
Hillesluis (Rotterdam Zuid)	18.0
Schildersbuurt West (Den Haag Centrum)	17.9
Zambesidreef en omgeving (Utrecht Noord)	17.8
Het Oude Noorden (Rotterdam Noord)	17.7
Kolenkitbuurt (Amsterdam West)	17.5
Heechterp-Schieringen (Leeuwarden Oost)	17.4
Moerwijk-Zuid (Den Haag Zuidwest)	17.1
Tarwewijk (Rotterdam Zuid)	17.0
Bloemhof (Rotterdam Zuid)	16.8
Zuidwal (Den Haag Centrum)	16.8

Bron: SCP 2017

Een breder perspectief op de binnenstedelijke dimensie van bestaansonzekerheid biedt het programma Leefbaarheid en Veiligheid van de Rijksoverheid. Voor dit programma zijn 16 stedelijke gebieden geselecteerd. In deze gebieden wonen bijna 1 miljoen mensen (zie tabel 2.2).[24] Velen van hen hebben te maken met finan-

---

24 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *Voortgang Programma Leefbaarheid en Veiligheid*, Kamerstukken II 2019/20, 30 995, nr. 98 (link); Engbersen et al (2021) *Gevolgen van de coronapandemie raken kwetsbare gebieden extra hard*, p.3 (link)

ciële bestaansonzekerheid, maar ook met gezondheidsproblemen en slechte woningen. Deze gebieden kenmerken zich ook door weinig sociale samenhang, kansenongelijkheid in het onderwijs en ondermijnende drugscriminaliteit.[25] Het programma sluit deels aan bij de bredere benadering van bestaanszekerheid waarvoor de Commissie heeft gepleit in haar eerste rapport, namelijk dat niet alleen het realiseren van financiële bestaanszekerheid van belang is, maar ook beleid op terreinen als onderwijs, wonen, arbeidsmarkt en veiligheid.

Tabel 2.2 Overzicht 16 stedelijke vernieuwingsgebieden

	16 gebieden	Totale aantal inwoners in het gebied
1	Amsterdam Zuidoost	90.000
2	Amsterdam Nieuw-West	160.000
3	Lelystad Oost	31.000
4	Zaandam Oost	45.500
5	Schiedam Nieuwland-Oost	26.000
6	Rotterdam Zuid	205.000
7	Den Haag Zuid-West	69.000
8	Utrecht Overvecht	34.000
9	Nieuwegein Centrale-As	22.500
10	Groningen Noord	60.000
11	Eindhoven Woensel-Zuid	39.000
12	Arnhem Oost	41.000
13	Tilburg Noord-West	46.000
14	Breda Noord	37.500
15	Leeuwarden Centrum-Oost	27.000
16	Heerlen Noord	56.000
	Totaal	989.500

Bron: Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid

25 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *Voortgang Programma Leefbaarheid en Veiligheid*, Kamerstukken II 2019/20, 30 995, nr. 98 (link)

2.3 Hoe ontstaat het probleem? Maatschappelijke, persoonlijke en beleidsmatige oorzaken

Dat mensen moeite hebben om rond te komen en in financiële bestaansonzekerheid verkeren, heeft verschillende oorzaken. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen maatschappelijke oorzaken (waaronder tijdelijke), persoonlijke oorzaken en oorzaken die verbonden zijn met beleid.

Maatschappelijke oorzaken hebben betrekking op structurele ontwikkelingen zoals:[26]

- Demografische ontwikkelingen: het bevolkingsaandeel van groepen met een hoog armoederisico verandert, bijvoorbeeld meer eenoudergezinnen en meer migranten met een slechte toegang tot de arbeidsmarkt (asielmigratie).
- Technologische ontwikkelingen: automatisering en digitalisering van de samenleving stellen hogere eisen aan de kennis en vaardigheden van mensen. Wie daar niet over beschikt, zal beperkter toegang hebben tot de arbeidsmarkt en moeite hebben om gebruik te maken van voorzieningen waar men recht op heeft.[27]
- Economische ontwikkelingen: laagconjunctuur leidt tot toenemende werkloosheid. Door baanverlies kunnen mensen moeilijker in hun inkomen voorzien.

Er zijn ook tijdelijke situaties die financiële bestaansonzekerheid veroorzaken, met soms langdurige effecten:

- De financiële crisis van 2008-2013 heeft geleid tot hogere werkloosheid en een periode van bezuinigingen op de overheidsfinanciën en de sociale voorzieningen.
- De coronacrisis (2020-2022) heeft tijdelijk de inkomensvoorziening van veel mensen op de arbeidsmarkt, waaronder veel zelfstandigen, onder druk gezet en de coronasteunmaatregelen hebben niet iedereen kunnen helpen.[28]
- De energiecrisis (sinds 2022) heeft de energierekening voor velen aanzienlijk verhoogd en de sociale vangnetten en de aanvullende koopkrachtmaatregelen hebben niet iedereen voldoende bescherming kunnen bieden.[29] De hoge

---

26 SCP (2016) *Verklaringen voor armoede* (link)

27 Unia (2023) *Advies over de impact van de digitalisering van (overheids- of particuliere) diensten* (link); Zie ook het Brusselse netwerk tegen armoede (link)

28 Nationale Ombudsman (2021) *Ondernemers in de knel door corona: ontwikkel maatwerk voor schrijnende gevallen, invordering en schuldhulpverlening* (link); Nationale Ombudsman (2022) *Zelfstandigen over de drempel, Grote verschillen tussen gemeenten bij schuldhulp ondernemers* (link)

29 Nationale Ombudsman (2022) *Ongelijke toegang tot de energietransitie* (link);

inflatie als gevolg van hoge energieprijzen en arbeidsmarktkrapte leiden ertoe dat het levensonderhoud duurder is geworden, waardoor het niet iedereen lukt om rond te komen. De verwachting is dat energieprijzen langdurig hoger komen te liggen.[30]

Daarnaast zijn er persoonlijke oorzaken van bestaansonzekerheid die zowel permanent als tijdelijk kunnen zijn:

- Levensloopgebeurtenissen zoals het krijgen van kinderen, relatiebreuk, partnerverlies of ziekte kunnen leiden tot inkomensdaling en onzekerheid (zie kader 2.1).[31]
- Laag- en andersgeletterdheid: voor veel mensen is de samenleving te complex geworden om (digitale) ontwikkelingen te kunnen bijbenen en (online) voorzieningen aan te vragen.[32]
- Financiële en arbeidscompetenties: mensen verschillen in hun vermogen om geldzaken goed te regelen en niet iedereen leert economisch zelfstandig te worden.[33]

Kader 2.1 Hoe gebeurtenissen je leven op zijn kop kunnen zetten

Ingrid heeft een WAO-uitkering en moest een beroep doen op de bijzondere bijstand voor de tandarts. Daarvoor moet ze eerst naar de tandarts om een offerte aan te vragen, “maar dan weet je nog niet hoeveel je moet betalen.” Het duurde zo lang dat ze nu aan een kunstgebit moet, omdat al haar tanden zijn ontstoken. “Eén gebeurtenis kan je leven op zijn kop zetten”, vertelt ze: “Mijn partner overleed en ik was geen erfgenaam. Daardoor was ik binnen twee weken dak- en thuisloos. Vrienden durfden mij niet op te vangen, omdat ze bang waren voor de gevolgen voor hun uitkering of toeslagen. De kosten rezen de pan uit voor zorg en logeren. Drie maanden dakloos zijn voelde als de hel. Op de dag van de uithuiszetting belde ik naar de hulpverlener, maar die werkte niet na zes uur. Ik moest naar een andere gemeente voor de daklozenopvang. Gelukkig kreeg ik door mijn

30 CPB (2022) *Scenario’s energieprijzen*, p. 4 (link)

31 Panteia (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015; Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden* (link)

32 Christoffels, I., P. Baay, I. Bijlsma, M. Levels (2016) *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede.* ECBO (link)

33 Nibud (2018) *Financiële educatie en gedrag* (link); Becker, K. De, I. Smits, J.E. Maldonado et al (2020) *Onderzoek naar de financiële geletterdheidscompetenties van mensen in armoede*, KU Leuven (link)

contacten bij de corporatie snel een woning, al was die oud en tochtig. Ik moest een borg voor de huur betalen, de energierekening en de kosten voor de crematie. Toen ik bij de voedselbank terechtkwam bleek ik diabetes type 1 te hebben. Ik kreeg wel gratis chocolade-eieren, maar geen groente. Er was heel veel witbrood, maar dat mag ik niet hebben. Soms kreeg ik heel veel en dan weer heel weinig. Je voelt je heel erg minderwaardig."

Ten slotte zijn er beleidsmatige oorzaken van bestaansonzekerheid. In de voorbije decennia is bijvoorbeeld een sterk accent komen te liggen op arbeidsparticipatie, en dat is deels ten koste gegaan van de inkomensbescherming.[34] Daarnaast is de Nederlandse arbeidsmarkt sterk geflexibiliseerd met een toename van tijdelijk werk en nulurencontracten als gevolg. Dat zorgt voor wisselend en onzeker inkomen.[35] Verder is door een reeks van bezuinigingen en aangescherpte voorwaarden in de voorbije jaren de inkomenspositie van bijstandsgerechtigden verslechterd, in het bijzonder van jongeren (zie verder hoofdstuk 3).

Ook is het stelsel van het sociaal minimum erg ingewikkeld geworden hetgeen bijdraagt aan het niet-gebruik van lokale inkomensvoorzieningen,[36] en in mindere mate van de algemene bijstand[37]. Verder bestaan er grote verschillen in lokale minimavoorzieningen: colleges hebben de bevoegdheid om zelf te bepalen welke lage-inkomensgroep onder de bijzondere bijstand valt en bijvoorbeeld aanspraak kan maken op een energietoeslag.[38] Ook door het onvoorziene effect van het niet goed op elkaar aansluiten van lokale inkomensregels en landelijke belastingregels leven zeker tienduizend alleenverdienende huishoudens met een loongerelateerde uitkering onder het bestaansminimum.[39] Niet al deze maatschappelijke, persoonlijke en beleidsmatige oorzaken vallen overigens binnen de invloedssfeer van de overheid. Daarnaast verschillen politieke partijen van mening in hoeverre ze de oorzaken willen aanpakken en hoeveel ze erin willen investeren. De overheid kan het meest direct aan de slag met de beleidsmatige oorzaken van financiële bestaansonzekerheid. Daarbij moet ze ook nadenken

34 Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus en Vinke (red.) (2021) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch (link)
35 WRR (2020) *Het betere werk*, WRR-Rapport nr.102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link)
36 Inspectie SZW (2018) *Hobbels op de weg naar inkomensondersteuning* (link)
37 Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) *Niet-gebruik van de algemene bijstand* (link)
38 Rijksoverheid (2022) *Gemeentenieuws van SZW* (link)
39 Ministerie van SZW (2023) *Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen*, Kamerstukken II, 2022/23, 26 448, nr. 697 (link)

over een toekomstbestendig stelsel dat in staat is om te gaan met demografische en technologische veranderingen en met de economische conjunctuur.

Tabel 2.3 Maatschappelijke, persoonlijke en beleidsmatige oorzaken van armoede

Maatschappelijk	Persoonlijk	Beleidsmatig
Structureel – Demografische ontwikkelingen: vergrijzing en migratie. – Technologische ontwikkelen: automatisering en digitalisering – Economische ontwikkelingen: laagconjunctuur en werkloosheid. **Tijdelijk** – Financiële crisis (2008-2013) – Coronacrisis (2020-2022) – Energiecrisis (sinds 2022)	– Levensloopgebeurtenissen: geboorte, relatiebreuk, partnerverlies of ziekte – Laag- en andersgeletterdheid – Financiële en arbeidscompetenties	– Focus op arbeidsparticipatie gaat ten koste van inkomensbescherming – Complexiteit van het stelsel van sociaal minimum werkt niet-gebruik in de hand en beperkt participatie – Grote lokale verschillen in minimavoorzieningen – Fricties tussen lokale inkomensregels en landelijke belastingregels

2.4 Conclusie

Financiële bestaansonzekerheid impliceert dat mensen onzeker zijn over hun materiële bestaan, ze niet in staat zijn rond te komen en deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Uit dit hoofdstuk blijkt dat financiële bestaansonzekerheid verschilt per regio, gemeente en wijk. Armoede komt relatief veel voor in Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en de grotere gemeenten, maar ook in kleinere gemeenten in het noordoosten van het land en in Zuid-Limburg. De kans op werkzekerheid is lager bij starters en voormalig werklozen in het noorden, oosten, Zeeland en Limburg en in de grote steden. Persoonskenmerken zoals opleidingsniveau en migratieachtergrond zijn van grotere invloed op verschillen in werkzekerheid dan de regio waar iemand woont. Problemen met bestaansonzekerheid concentreren zich ook in zestien grootstedelijke gebieden die zijn geselecteerd in het kader van het Nationaal Programma Veiligheid en Leefbaarheid. Naast generiek inkomens- en activeringsbeleid beleid is er dus ook behoefte aan een meer gebiedsgerichte aanpak die kan helpen om kwetsbare groepen te berei-

ken en concentraties van armoede binnen regio's, gemeenten en wijken te verminderen.

Financiële bestaansonzekerheid kan persoonlijke en maatschappelijke oorzaken hebben. Maatschappelijke oorzaken kunnen structureel zijn, zoals demografische ontwikkelingen (leefvormen en migratie), technologische ontwikkelingen (automatisering en digitalisering) en economische ontwikkelingen (laagconjunctuur en werkloosheid). Er zijn ook tijdelijke maatschappelijke oorzaken, met soms langdurige effecten zoals de financiële crisis, de coronacrisis en de energiecrisis. Daarnaast zijn er persoonlijke oorzaken van bestaansonzekerheid die zowel permanent als tijdelijk kunnen zijn, zoals levensloopgebeurtenissen, laag- en andersgeletterdheid en gebrekkige financiële competenties. Ook beleidsmatige keuzes hebben mede bijgedragen aan een afnemende inkomensbescherming, zoals de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de strengere bijstandsvoorwaarden voor jongeren en kostendelers. De overheid kan het meest direct aan de slag met de beleidsmatige oorzaken van financiële bestaansonzekerheid. De volgende hoofdstukken gaan hier uitgebreider op in.

3 Bijstand en andere landelijke minimuminkomensregelingen

3.1 Inleiding

De bijstand is bedoeld als een vangnet voor mensen met weinig tot geen inkomsten, om te kunnen voorzien in noodzakelijke bestaanskosten. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in welke mate de bijstand en andere landelijke minimuminkomensregelingen bijdragen aan de bestaanszekerheid van mensen op het sociaal minimum. Dit hoofdstuk schetst eerst de ontwikkeling van de bijstand van gunst naar recht, naar plicht en eigen verantwoordelijkheid. Daarna biedt het een overzicht van de knelpunten in de bijstandsvoorzieningen. Vervolgens beoordeelt de Commissie de toereikendheid van de systematiek van de bijstand aan de hand van de in hoofdstuk 1 geformuleerde stelseldoelen en stelselcriteria en sluit af met een conclusie.

Kader 3.1 Systematiek minimumuitkeringen (bijstand/AIO/Toeslagenwet)

Huidige situatie

- Doelgroep: Iedere Nederlander of daaraan gelijkgestelde van 18 jaar en ouder die niet in staat is om zelf een inkomen te verdienen om te voorzien in zijn noodzakelijke bestaanskosten.
- Hoogte: De hoogte van de minimumuitkering hangt af van de *leeftijd* en het type *huishouden*.
  - Voor alleenstaanden vanaf 21 jaar tot aan de AOW-leeftijd is de (netto) minimumuitkering gebaseerd op 70 procent van het netto referentieminimumloon.[1] Voor gehuwden en samenwonenden

1 Het netto referentieminimumloon is een rekenregel die wordt gebruikt om de hoogte van minimumuitkeringen vast te stellen. Het netto referentieminimumloon is het netto bedrag dat overblijft als het belastingregime van een niet-werkende wordt toegepast op het bruto wettelijk minimumloon. Er gelden namelijk verschillende belastingregimes voor werkenden en niet-werkenden, waardoor een bepaald bruto minimumloon tot verschillende netto-uitkomsten kan leiden. Werkenden hebben bijvoorbeeld recht op een belastingvoordeel (de arbeidskorting), waardoor zij minder belasting betalen, terwijl dat niet geldt voor uitkeringsgerechtigden. En ouderen hebben recht op ouderenkorting. In de praktijk valt het netto referentieminimumloon lager uit dan het netto minimumloon van een werknemer, voornamelijk door toepassing van de arbeidskorting (dat belastingvoordeel kan oplopen tot meer dan 5.000 euro per jaar in 2023).

is de netto minimumuitkering gelijk aan 50 procent van het netto referentieminimumloon per persoon (twee samenwonenden hebben samen dus 100 procent van het netto referentieminimumloon).
   - De meeste mensen met een minimumuitkering hebben een bijstandsuitkering. Deze uitkering is voor mensen zonder andere inkomsten. Mensen met een inkomen uit werk dat lager is dan het sociaal minimum kunnen een aanvulling krijgen vanuit bijstand, zodat hun inkomen uitkomt op het niveau van de minimumuitkering (bijstandsniveau).
   - Mensen met een uitkering die wordt uitbetaald door het UWV (zoals de WW, WIA of Ziektewet) en waarbij de uitkering lager is dan het sociaal minimum, kunnen een beroep doen op de Toeslagenwet. Deze uitkering vult het inkomen aan tot het niveau van de minimumuitkering (bijstandsniveau).
- Voor personen vanaf de AOW-leeftijd geldt een iets hogere minimumuitkering dan de bijstand. Ouderen die korter dan vijftig jaar in Nederland wonen, krijgen een onvolledige AOW-uitkering. Hun inkomen wordt aangevuld vanuit de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) tot aan het niveau van de minimumuitkering (bijstandsniveau).[2]
- Voor personen vanaf 18 tot en met 20 jaar geldt een lagere norm. Voor deze leeftijdscategorie bestaan vijf verschillende bedragen, die afhankelijk zijn van de leeftijd, de aanwezigheid van kinderen en de aanwezigheid van een partner.
- Voor personen met kostendelende huisgenoten vanaf 27 jaar gelden lagere bedragen, vanwege de *kostendelersnorm*. De kostendelersnorm is ingevoerd omdat van meerpersoonshuishoudens wordt verwacht dat zij schaalvoordelen hebben: de kosten van bijvoorbeeld centrale verwarming of internet nemen niet substantieel toe als meerdere personen daar gebruik van maken.
   - Bij een huishouden van 2 personen vanaf 27 jaar is de hoogte van de bijstand bijvoorbeeld 50 procent van het netto referentieminimumloon, bij 3 personen vanaf 27 jaar is dat 43,33 procent, en dat percentage per persoon neemt verder af naarmate er meer kostendelers in een huishouden zijn, waarbij het totale

2 Ministerie van SZW (2019) *Brief regering Beleidsdoorlichting artikel 8 begroting SZW (oudedagsvoorziening)* Kamerstukken II 2019/2020, 30982, nr 54 (link)

huishoudinkomen per extra persoon steeds met 30 procentpunt toeneemt.
– Indexatie: Alle bedragen worden tweemaal per jaar (per 1 januari en per 1 juli) geïndexeerd met hetzelfde percentage als het wettelijk minimumloon (wml), op basis van de gemiddelde cao-loonstijging.[3]

Tabel 3.1 Maandbedragen sociaal minimum bijstand/AIO per 1 juli (en per 1 januari) 2023 (incl. vakantiegeld)

	Vanaf 21 jaar tot de AOW-leeftijd (bijstand)	Vanaf de AOW-leeftijd (AIO)
Alleenstaanden	€ 1.216,62 (was 1.195,66)	€ 1.357,66 (was 1.330,67)
Gehuwden/ samenwonenden	€ 1.738,02 (was 1.708,08)	€ 1.843,60 (was 1.807,20)

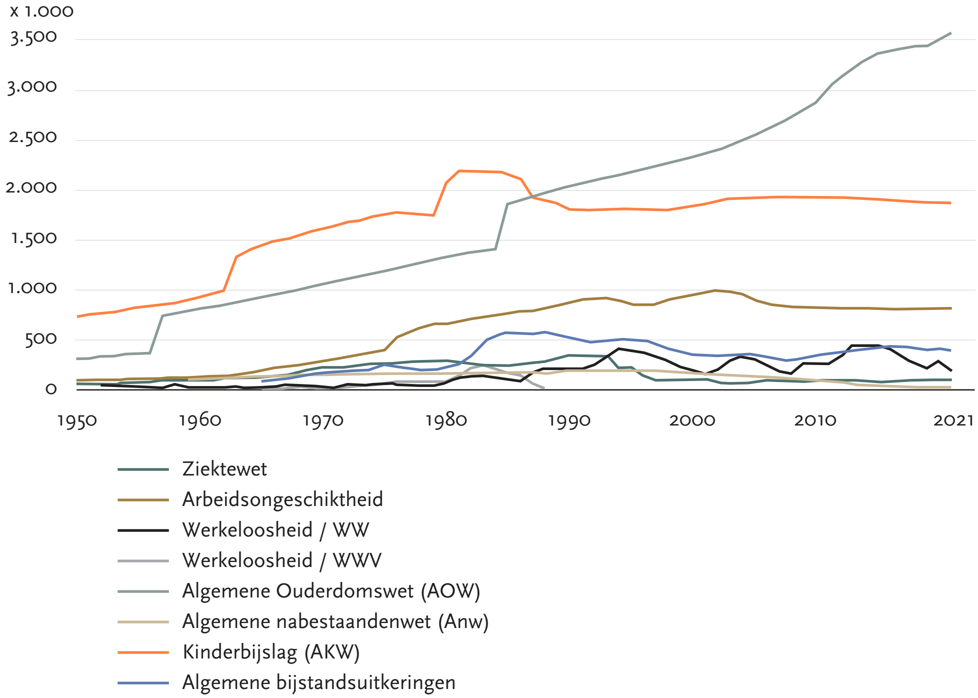
3.2 Ontwikkeling van de bijstand van gunst naar recht naar plicht

Het gebruik van de bijstand en AOW

Sinds augustus 2022 ontvangen minder dan 400 duizend mensen een algemene bijstandsuitkering.[4] Dat is het laagste aantal mensen in negen jaar, mede door de krappe arbeidsmarkt. Zo'n 3,6 miljoen mensen ontvangen een AOW-uitkering.[5] Het gebruik van de AOW stijgt sinds de jaren vijftig aanzienlijk als gevolg van bevolkingsgroei en de vergrijzing. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw doen meer mensen een beroep op de AOW dan op de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en is de AOW de uitkering met het hoogste aantal gebruikers. De bijstandsgerechtigden vormen dus een beperkte groep binnen het totaal van de gebruikers van het stelsel van sociale zekerheid. Zie figuur 3.1.

3 Rijksoverheid.nl (2023) *Normenbrief 1 juli 2023 - informatie voor gemeenten* (link)
4 CBS (2023) *Personen met bijstand; persoonskenmerken* (link)
5 CBS (2023) *Personen met AOW-uitkering; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond* (link)

Figuur 3.1 De ontwikkeling van het aantal mensen in de bijstand en de AOW in vergelijking met andere sociale uitkeringen



Bron: CBS, 2021[6]

Van gunst naar recht: verzorgingsstaatopbouw (1945-1963) en verzorgingsstaatuitbouw (1963-1975)

Tot aan de Tweede Wereldoorlog was armenzorg voorbehouden aan gemeenten, waarbij zij delen van de armenzorg overlieten aan kerken en particuliere maatschappelijke organisaties. Er bestonden vanaf 1934 gemeentelijke onderstandsnormen[7], maar in de wet was weinig tot niets geregeld en wat er wel geregeld was, beperkte zich vooral tot de werknemers en hun gezinnen. Armenzorg had daardoor het karakter van een gunst. Na de oorlog ontwikkelde de armenzorg zich naar een recht op bijstand. De Nederlandse regering in Londen stelde in 1943 de Commissie Van Rhijn in, die plannen moest ontwikkelen voor de sociale zekerheid. In haar rapport, dat na de Tweede Wereldoorlog verscheen, formuleerde de

6 CBS (2023) *Personen met AOW-uitkering; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond* (link)
7 Schuyt, C.J.M en E. Taverne (2000) *1950. Welvaart in zwart-wit*, Den Haag: Sdu Uitgevers (link)

Commissie Van Rhijn de rechtsgrond voor de sociale zekerheid als volgt: "De gemeenschap, georganiseerd in de Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het mogelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen."[8]

De naoorlogse rooms-rode kabinetten zetten in de wederopbouwperiode de verzorgingsstaat in de steigers. De eerste opbouwfase van het stelsel van sociale zekerheid vond plaats van 1945 tot 1955 in de vorm van voorlopige regelingen, zoals de Noodwet Ouderdomsvoorziening van de toenmalig minister van Sociale Zaken, Willem Drees. Vanaf 1955 kwamen er definitieve regelingen zoals de Algemene Ouderdomswet (1956). De overheid ging ook een steeds groter deel van de kosten van armenzorg dragen: waar de kerk en particulieren in 1910 nog 41 procent van de armenzorg financierden, was dat in 1955 nog maar 3 procent.[9] Ondanks grotere betrokkenheid van de overheid, was in 1965 naar schatting nog zo'n 25 tot 45 procent van de bevolking arm.[10] Ook hielden tussen 1960-1965 zo'n tienduizend organisaties zich bezig met maatschappelijk werk.[11]

Op 1 januari 1963 werd bijstand een recht en werd de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor de bestaanszekerheid verankerd in de Algemene bijstandswet. Op de bijstandswet zou iedereen "met opgeheven hoofd" een beroep kunnen doen, aldus minister van Maatschappelijk Werk, Marga Klompé. Deze wet verving de gemeentelijke armenzorg op basis van de Armenwet uit 1854 en 1912. Gelijktijdig met deze hervorming werden de Algemene Ouderdomswet en Algemene Weduwen- en Wezenwet in 1965 op het niveau van het 'sociaal minimum' gebracht.[12] De AOW was bedoeld als een zogenaamd bodempensioen, als aanvulling op andere inkomsten. De AOW is een volksverzekering, wat betekent dat de regeling bedoeld is voor alle Nederlanders. Werkenden betalen gedurende hun werkzame leven gezamenlijk de premie om de AOW'ers te voorzien.[13]

---

8 Rhijn mr. A.A. van, et al (1948) *Commissie-Van Rhijn 1945-1946, Rapport inzake de Herziening van de sociale verzekering*, II:10t (link)

9 Loo, F. van (1981) *'Den armen gegeven'. Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, Meppel-Amsterdam: Boom, p. 143 (link)

10 Loo, F. van (1981) *'Den armen gegeven'. Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, Meppel-Amsterdam: Boom, p. 198 (link)

11 Loo, F. van (1981) *'Den armen gegeven'. Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, Meppel-Amsterdam: Boom, p. 211 (link)

12 Loo, F. van (1992) *Arm in Nederland 1815-1990*, Meppel: Boom, p. 116 (link)

13 SVB (2022) *Sociale regelingen door de jaren heen* (link)

In 1968 werd het verplichte minimumloon geïntroduceerd. De minimumlonen waren op hun beurt weer gekoppeld aan de loonontwikkeling in het bedrijfsleven.[14] In 1974 werd de bijstandsnorm van 70 procent van het wettelijk minimumloon voor alleenstaanden en 100 procent voor paren vastgelegd (zie verder kader 3.2). Die percentages gelden nu nog steeds. De nationale welvaart nam toe en de overheid bouwde de voorzieningen van de verzorgingsstaat steeds verder uit. Hoewel de inkomensongelijkheid toenam, ging de inkomenspositie van mensen op het sociaal minimum er tussen 1960 en 1980 op vooruit.[15]

Kader 3.2 Indexatiesystematiek van de bijstand

De hoogte van de bijstand is bij wet gekoppeld aan het wettelijk minimumloon (wml)

In 1974 werden de hoogte van de bijstandsuitkering voor een paar en de hoogte van de AOW voor een paar gelijkgetrokken met de hoogte van een alleenverdiener met minimumloon.[16] Op dat moment was er dus één sociaal minimum voor deze drie situaties (zie figuur 3.4, linkerpaneel). Een paar met bijstand kreeg 100 procent van het minimumloon, een alleenstaande met bijstand kreeg 70 procent van het minimumloon. Deze verhouding geldt nu nog steeds, althans in theorie. Dat komt door de koppeling van de ontwikkeling van de bijstand aan de ontwikkeling van het minimumloon. Dat werd in 1980 geregeld met de *Wet Aanpassingsmechanismen* (WAM), die in 1992 is vervangen door de *Wet koppeling met aanpassingsmogelijkheid* (Wka).[17] Naast de bijstand werden ook alle andere minimumuitkeringen en een aantal bovenminimale uitkeringen gekoppeld aan het minimumloon.

Bijstand en wml worden normaliter geïndexeerd met de cao-lonen

De wet bepaalt dat het wml – en dus de bijstand en alle andere gekoppelde uitkeringen – twee keer per jaar worden herzien op basis van de ontwikkeling van de *gewogen cao-loonontwikkeling* zoals geraamd door het

---

14 Kersbergen, K. van & Vis, B. (2016) *De verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press (link)

15 Loo, F. van (1992) *Arm in Nederland 1815-1990*, Meppel: Boom, p. 119 (link)

16 Een alleenverdiener is de term voor een paar waarin de partner voltijd werkt, en de andere partner niet werkt.

17 Vording, H. (1993) *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992* (proefschrift), Amsterdam: Thesis Publishers.

Centraal Planbureau (CPB).[18] De wet biedt echter ook een mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden af te wijken van indexatie, bijvoorbeeld als indexatie grote negatieve gevolgen zou hebben voor de werkgelegenheid.

Netto bijstand blijft achter bij de gemiddelde welvaart

Ondanks de koppeling van de bijstand aan de cao-loonontwikkeling, is de bijstand achtergebleven bij de gemiddelde welvaart. Hiervoor zijn drie redenen.

De eerste reden is inherent aan de indexatiesystematiek. Zoals gezegd schrijft de wet voor om de lonen te indexeren met de gewogen cao-loonontwikkeling. De *gemiddelde* lonen stijgen doorgaans echter harder dan de cao-lonen. Dat komt doordat mensen ook – buiten cao's om – op individueel niveau hun loon zien toenemen, bijvoorbeeld omdat ze promotie maken of een bijzondere beloning krijgen. Het verschil tussen de gemiddelde loonstijging en de cao-loonstijging heet *incidentele loonstijging*. Deze incidentele loongroei heeft geen invloed op het wml. Figuur 3.2 toont voor de periode 1980-2023 zowel de ontwikkeling van de gemiddelde lonen (donkerblauwe lijn) als de ontwikkeling van de cao-lonen (zwarte lijn). Uit de figuur blijkt dat de gemiddelde lonen circa 23 procent harder zijn gestegen dan de cao-lonen. Voor een deel is het overigens verdedigbaar dat incidentele loonontwikkeling niet wordt meegenomen bij de aanpassing van het wml en de minimumuitkeringen, omdat incidentele loongroei mede wordt bepaald door demografische ontwikkelingen: bij een verouderende beroepsbevolking is er bijvoorbeeld sprake van hogere incidentele loongroei, omdat oudere werknemers doorgaans een hoger loon hebben dan jongere werknemers.

De tweede verklaring voor een achterblijvende bijstand is dat er in de achterliggende decennia meerdere malen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om niet te indexeren. Figuur 3.2 toont de ontwikkeling van het bruto minimumloon (bruine lijn), en laat daarbij ook zien in welke jaren het minimumloon niet is geïndexeerd (grijze vlakken). Uit de figuur blijkt dat het wml in de periode 1983-1989 niet is geïndexeerd, en zelfs eenmalig is verlaagd, en dat het wml ook niet is geïndexeerd in de jaren 1993-1995 en 2003-2004. Als gevolg daarvan is het minimumloon (bruine

18 Gewogen cao-loonontwikkeling houdt in dat het om een gewogen gemiddelde gaat van de cao-loonstijgingen in de marktsectoren, in de overheid en in de zorg.

lijn) achtergebleven bij de cao-loonontwikkeling (zwarte lijn). Als het wml in die periodes wel was geïndexeerd, zou het nu circa 20 procent hoger zijn geweest. Overigens zijn het minimumloon en de minimumuitkeringen in 2023 voor het eerst in 50 jaar beleidsmatig verhoogd, met ruim acht procent, waardoor de achterstand voor een deel is ingelopen.

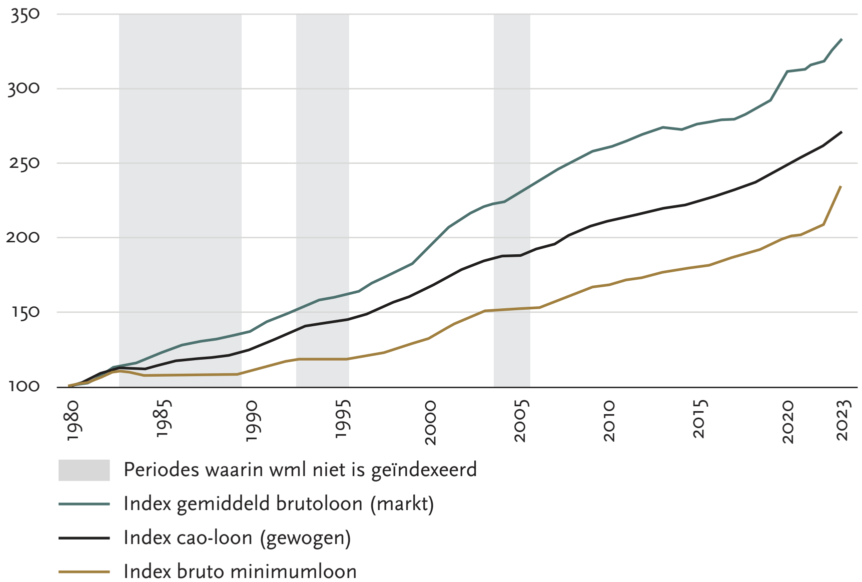
De derde verklaring voor een achterblijvende bijstand is gelegen in het belastingstelsel. Voor het belasten van uitkeringen en inkomen uit werk gelden verschillende belastingregimes, die ook in de loop van de tijd zijn aangepast. Als gevolg daarvan is de netto bijstand van een paar niet meer gelijk aan het netto-inkomen van een alleenverdiener op wml-niveau: waar dat in 1974 nog 100 procent was, is dat in 2023 slechts 89 procent. Werkenden hebben bijvoorbeeld recht op arbeidskorting bij de berekening van belastingafdrachten, terwijl dit niet geldt voor uitkeringsgerechtigden. Als gevolg daarvan valt het netto-inkomen van iemand op wml-niveau per maand 388 euro hoger uit in 2023. Daar staat tegenover dat bij een bijstandsontvanger een hogere algemene heffingskorting wordt toegepast, waardoor de bijstandsuitkering 99 euro per maand hoger uitvalt voor alleenstaanden, en 142 euro per maand hoger uitvalt voor paren. Dit belastingvoordeel wordt echter geleidelijk afgebouwd tot 0. De afgelopen jaren is deze afbouw meermaals bevroren, maar bij ongewijzigd beleid zal de bijstandsuitkering in de toekomst verder dalen.[19]

Nettobijstand heeft inflatie wel bij kunnen houden

Ondanks dat de ontwikkeling van de bijstand is achtergebleven bij de ontwikkeling van de gemiddelde lonen, heeft de bijstand wel de prijsontwikkeling bijgehouden. Dat blijkt uit figuur 3.3. De grafiek laat zien dat de netto bijstand en de prijzen in de periode 1980-2023 gelijk opgaan. Dat betekent overigens niet dat de bijstand voldoende is gestegen om te waarborgen dat huishoudens voldoende inkomen hebben om rond te komen. In de praktijk stijgen de prijzen van basisbehoeften zoals woninghuur, voeding en energie sneller dan de gemiddelde prijzen (consumentenprijsindex (cpi)). Bovendien veranderen opvattingen over wat minimaal noodzakelijk is bij toenemende welvaart. Bij ruimere opvattingen over wat minimaal noodzakelijk is, is een hoger inkomen nodig. Als gevolg daarvan zou het inkomen op het sociaal minimum langjarig meer moeten stijgen dan de gemiddelde prijzen.

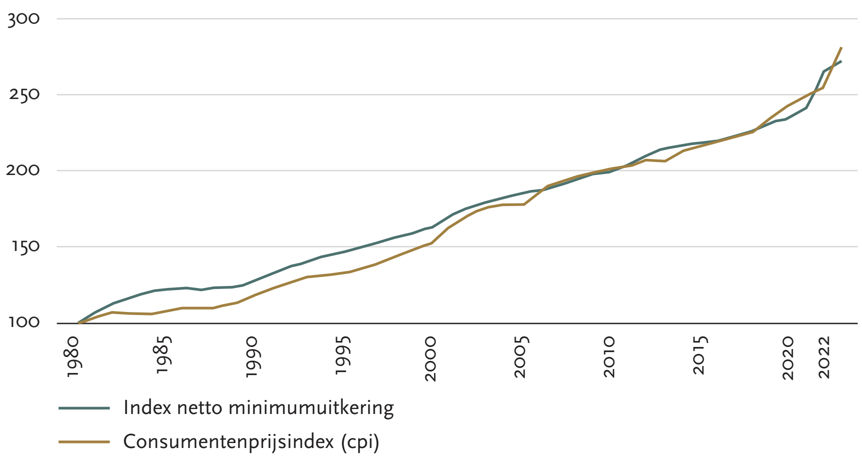
19 Met deze daling is in de berekeningen van het eerste rapport nog geen rekening gehouden. Als hiermee wel rekening wordt gehouden, vallen de saldi van verschillende huishoudtypen op lange termijn lager uit.

Figuur 3.2 Ontwikkeling minimumloon, cao-loon en gemiddeld loon (index) (bruto)



Bron: CPB (2023)[20]

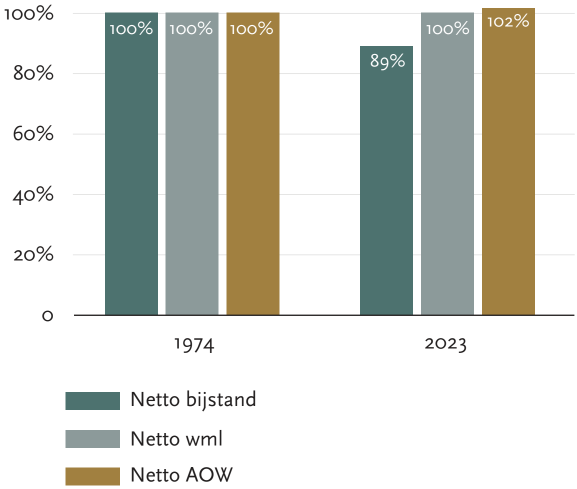
Figuur 3.3 Ontwikkeling netto minimumuitkering en inflatie (cpi)



Bron: CPB (2023)[21]

20 CPB (2023) *Augustusraming 2023, Verzamelde bijlagen met lange reeksen* (link)
21 CPB (2023) *Augustusraming 2023, Verzamelde bijlagen met lange reeksen* (link)

Figuur 3.4 Netto bijstand, wml en AOW in 1970 en 2023



Bron: CPB (2023)[22]

Naast recht ook plicht: stagnerende verzorgingsstaat (1975-1994) en verzorgingsstaathervorming (1994-2015)

Na de oliecrisis van 1973 kwam het land in recessie en nam de werkloosheid toe. Het kabinet-Den Uyl van 1973-1977 bleef nog wel investeren in de sociale politiek, maar eind 1975 kwamen ook de eerste hervormingen in de vorm van Duisenbergs eenprocentsnorm.[23] De uitbouw van de verzorgingsstaat stagneerde. Er werden vraagtekens geplaatst bij de economische houdbaarheid van de verzorgingsstaat en bij de mogelijkheid te voorzien in de persoonlijke aard van behoeften.[24] Tijdens de kabinetten-Van Agt en -Lubbers van 1977-1994 kwamen er bezuinigingen. Wel werd de koppeling van de uitkeringen aan het wettelijk minimumloon wettelijk verankerd in de *Wet Aanpassingsmechanismen (WAM)*.[25] Ook werd bij de grondwetsherziening van 1983 de sociale zekerheid als recht grondwettelijk verankerd. Maar welke concrete aanspraken burgers aan dit sociale grondrecht

22 CPB (2023) *Augustusraming 2023, Verzamelde bijlagen met lange reeksen* (link)

23 Die norm schreef voor dat de belastingen en premies (collectieve lastendruk) per jaar maximaal met 1% van het bbp mochten toenemen.

24 Doorn, J.J.A. van & Schuyt, C.J.M. (red) (1977) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom (link)

25 Ministerie van SZW (2010) *Kamerbrief Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*, Kamerstukken (2009/10), 24515, 183 (link)

kunnen ontlenen, laat de Grondwet open.[26] In de jaren tachtig is de WAM echter geheel of gedeeltelijk buiten werking gesteld om de stijging van de uitgaven aan sociale zekerheid te stoppen (zie kader 3.2 en figuur 3.2).[27] Daarnaast gingen de duur van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen naar beneden en werden toelatingseisen verzwaard. Men wilde voorkomen dat te veel mensen duurzaam afhankelijk werden van de sociale zekerheid en dat de kosten de pan uit zouden rijzen.[28] Deze verandering in het denken waarbij een sterker accent komt te liggen op de plichten van uitkeringsgerechtigden kwam doordat gedurende de economische recessie steeds meer langdurig werklozen in de bijstand belandden en de houdbaarheid van het stelsel in het geding kwam.

In de jaren tachtig kwam er een stelselherziening sociale zekerheid die werd gekenmerkt door een verlaging van uitkeringen en het aanscherpen van toelatingscriteria, waardoor meer mensen op het laagste uitkeringsniveau kwamen. In 1984 werd het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen met drie procent verlaagd.[29] De koopkracht van de mensen op het sociaal minimum ging naar beneden doordat de kosten van levensonderhoud (vooral woonlasten) sterker stegen dan de uitkeringen.[30] Door niet gebruik te maken van rechten kwam zo'n tien procent van de Nederlandse huishoudens onder het sociaal minimum terecht.[31]

In de jaren negentig stabiliseerde het aandeel mensen op het sociaal minimum tot ongeveer elf procent van alle Nederlandse huishoudens. Zeven procent leefde gedurende lange tijd in armoede. Het aantal werkende armen steeg echter wel, van 106 duizend in 1990 naar 172 duizend in 1998.[32] In de tweede helft van de jaren negentig steeg de werkgelegenheid enorm, maar mensen in armoede wisten daar maar beperkt van te profiteren. Doel van het beleid was om de uitkeringsafhankelijkheid te beperken en iedereen zoveel mogelijk aan het werk te helpen. De afbouw ging over in hervorming van de verzorgingsstaat. Door de daling van het aantal uitkeringsgerechtigden nam de financiële beheersbaarheid toe.

---

26 Nederland Rechtstaat, Wetenschappelijk commentaar door Mijke Houwerzijl & Frank Vlemminx (2014) geactualiseerde versie, *Artikel 20 Grondwet – Bestaanszekerheid* (link)

27 SCP (1990) *Sociaal en cultureel rapport 1990* (link)

28 Engbersen, R. en Jansen, T. (1991) *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990). Een retorische studie*. Leiden-Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers (link)

29 SCP (1988) *Sociaal en cultureel rapport 1988* (link)

30 Loo, F. van (1992) *Arm in Nederland 1815-1990*, Meppel: Boom, p. 118 (link)

31 Loo, F. van (1992) *Arm in Nederland 1815-1990*, Meppel: Boom, p. 133 (link)

32 Engbersen, G., J.C. Vrooman, E. Snel (2000) *Balans van het armoedebeleid: Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press (link)

Op 1 januari 1996 werd de bijstand ingrijpend gewijzigd en heringericht, met de nieuwe algemene bijstandswet (nABW). Uitgangspunt was het activerend arbeidsmarktbeleid en het tegengaan van sociaal-economische achterstanden.[33] De ABW is op 1 januari 2004 ingetrokken en vervangen door Wet werk en bijstand (WWB).[34] Ook deze wet had tot doel om mensen te activeren zodat ze zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien door middel van betaald werk of re-integratie.

Naast plicht ook eigen verantwoordelijkheid: participatiesamenleving en verzorgingsstad (sinds 2015)

In 2013 kondigde koning Willem-Alexander in de troonrede de overgang van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving aan.[35] Eerder al hadden minister-president Kok en minister-president Balkenende omwille van de overheidsfinanciën vergelijkbare transities aangekondigd.[36] Onder het kabinet-Rutte II trad de Participatiewet op 1 januari 2015 in werking. De Participatiewet heeft als doel om mensen te activeren, de sociale zekerheid houdbaar en toegankelijk te laten blijven én te zorgen voor bijstand voor mensen die het zonder ondersteuning niet redden. De wet legt een sterker accent op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om in hun eigen onderhoud te voorzien. Ondersteunende maatregelen, bijvoorbeeld in het kader van activeringsbeleid, worden afgebouwd.

Ook een groot deel van de mensen die aangewezen waren op de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en mensen die werkten bij de sociale werkplaats (Wsw) kwamen onder de Participatiewet te vallen. Daarmee kreeg de Participatiewet een nieuwe doelgroep. Er konden geen nieuwe mensen meer instromen in de sociale werkvoorziening en alleen jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen komen sindsdien nog in aanmerking voor inkomensondersteuning via de Wajong. In de jaren na crisisperiode die begon in 2008 is eerst nog een stijging te zien van het aantal mensen met een bijstandsuitkering. Vanaf 2017 daalt dat aantal vanwege de gunstige economische situatie. Aan het begin van de coronaperiode in 2020 is een lichte stijging te zien, maar vanaf begin 2021 daalt de lijn weer (zie figuur 3.5).

---

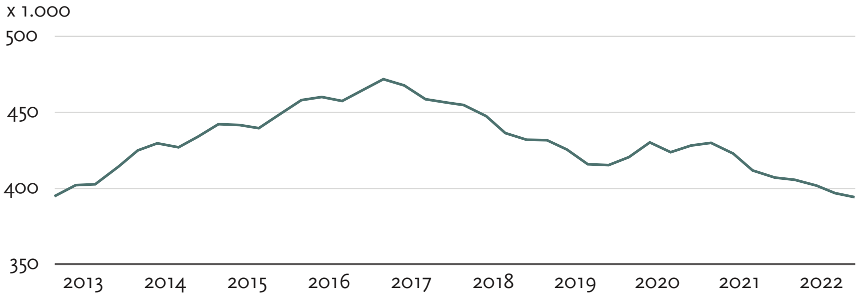
33 Ministerie van SZW (1990) *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet*, Kamerstukken II 1991/92, 22 545, nr. 3. (link)

34 Ministerie van SZW (2002) *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten*, Kamerstukken II, 2002/03, 28 870, nr. 3 (link)

35 Tweede Kamer (2014) *Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving*, plenaire verslagen, 2 juli 2014 (link)

36 Lans, J. van der (2014) *Participatiesamenleving 2013. Uitweg voor onbetaalbaarheid verzorgingsstaat* (link)

Figuur 3.5 Het aantal mensen met een algemene bijstandsuitkering tot de AOW-leeftijd



Bron CBS[37]

Naast gangbare voorwaarden zoals een inkomens- en vermogenstoets, kwam er in de Participatiewet meer nadruk te liggen op wederkerigheid. Mensen dienen beschikbaar te zijn voor wederdiensten of tegenprestaties en hebben een sollicitatieplicht. De Participatiewet kent diverse arbeidsverplichtingen zoals een verhuisplicht, kledingvoorschrift en taaleis.[38] De sancties waarmee de plichten gepaard gaan, dienen als prikkel om mensen aan het werk te laten gaan.

De Participatiewet decentraliseert de uitvoering van de sociale zekerheid, net zoals de Wmo, AWBZ en Jeugdzorg dat eerder deden voor de domeinen zorg en welzijn. De WRR typeerde deze transitie in 2006 als een beweging van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad.[39] SCP-directeur Kim Putters hoopte in 2013 dat die verzorgingsstad dankzij burgerparticipatie zou kunnen leiden tot betere sociale voorzieningen.[40] Maar in 2019 moest het SCP constateren dat de invoering van de Participatiewet nauwelijks had geleid tot verhoging van de baankansen. Mensen die voorheen naar de sociale werkplaats konden, zagen hun kans op werk zelfs verminderen. Alleen de jonggehandicapten kregen betere werkkansen, omdat de gemeenten hier sterk op inzetten.[41]

37 CBS (2023) *Aantal bijstandsontvangers in 2022 verder gedaald* (link)

38 Brink, B. en G. Vonk (2020) *Hoe het verheffingsidee van de bijstand uit beeld verdween: En hoe het tij kan worden gekeerd.* In: *Streng maar onrechtvaardig; De bijstand gewogen*, p. 50 (link)

39 WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden.* Rapport nr. 76, p. 246. (link)

40 Putters, K. (2013) *Het smalle pad van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad.* Sociale vraagstukken (link)

41 SCP (2019) *Evaluatie Participatiewet* (link)

Recente ontwikkelingen: versoepeling van de Participatiewet

De bijstand is volop in ontwikkeling. De bijstandsuitkering is op 1 januari 2023 door de koppeling met het wettelijk minimumloon met 8,5 procent verhoogd. Op lange termijn daalt de bijstand echter structureel wegens de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand.[42] Het kabinet heeft de kostendelersnorm gewijzigd, zodat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. Uit onderzoeken zijn verschillende problemen met de Participatiewet naar voren gekomen. Zo is de ondersteuning te beperkt, het sanctieregime te streng en de bestaanszekerheid te complex georganiseerd.[43] De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft een wetsvoorstel met wijzigingen van de Participatiewet in consultatie gebracht. De minister wil de opstap naar werk gemakkelijker maken, bijstandsgerechtigden giften laten ontvangen tot 1200 euro per jaar en ruimere mogelijkheden bieden voor het geven van mantelzorg.[44] Deze wijzingen dienen om de inkomensbeschermende functie van de bijstand te versterken (zie kader 3.3).[45] Het is vooralsnog niet duidelijk in hoeverre dit wetgevingstraject door de val van het kabinet-Rutte IV verandert of vertraging oploopt.[46]

Kader 3.3 Stand van zaken voorstellen Participatiewet in balans

Spoor 1: Wijziging van de Participatiewet

1. Verruimen van de bijverdiengrenzen
2. Verkennen van de mogelijkheden van een bufferbudget

42 De Algemene heffingskorting (AHK) is een belastingkorting in de inkomstenbelasting. Bij een hogere AHK daalt het te betalen bedrag aan belasting, waardoor het netto-inkomen stijgt. Vanwege de koppeling tussen de netto bijstand en het netto referentieminimumloon stijgen ook de netto-uitkeringen bij een AHK-verhoging. De dubbele algemene heffingskorting in de bijstand zorgt ervoor dat mensen met een bijstandsuitkering extra geld ontvangen. Dit gebeurt door de algemene heffingskorting twee keer toe te passen op hun inkomen. Hierdoor valt het nettoreferentieloon van de bijstand hoger uit, wat resulteert in een hogere uitkering. Sinds 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting stapsgewijs afgebouwd. Zie: Ministerie van SZW (2010) *Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet*, Kamerstukken 2010/11, 32 777, nr. 2 (link)

43 Ministerie van SZW (2022) *Kamerbrief met reactie kabinet op onderzoek hardvochtige effecten overheidshandelen* (link)

44 Rijksoverheid.nl (2022) *Meer vertrouwen en hulp richting werk voor bijstandsgerechtigden* (link)

45 De internetconsultatie van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans heeft tot en met 28 juni plaatsgevonden. (link)

46 Tweede Kamer (2023) *Het kabinet treedt af: wat doet de Tweede Kamer?* (link)

3. Mogelijkheden om in schrijnende situaties af te wijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum
4. Mogelijkheden voor maatwerk bij de vier weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties
5. Meer ruimte voor ontvangsten uit giften en incidentele hobbymatige verkoop
6. Toespitsen van de verplichtingen in de Participatiewet op het individu
7. Recht op het eigenstandig vormgeven van participatie
8. Meer ruimte voor mantelzorg
9. Meer ruimte voor gemeenten voor afstemming op individuele omstandigheden bij het opleggen van maatregelen
10. Bijzondere bijstand aan jongeren van wie ouders niet in beeld zijn of geen ondersteuning kunnen bieden door ziekte of armoede
11. Kostendelersnorm niet toepassen bij vooropgezet tijdelijk verblijf
12. Creëren van de mogelijkheid tot verlening van categoriale bijzondere bijstand
13. Verbreden van het experimenteerartikel
14. Expliciteren van maatwerk
15. Vastleggen van een norm voor een bijstandsgerechtigde met een niet-rechthebbende partner
16. Vereenvoudigen van vermogensvaststelling.

Spoor 2: Een nieuwe basis voor de Participatiewet

De herziene Participatiewet heeft vijf uitgangspunten:[47]

1. Een realistisch mensbeeld: harmoniseren van begrippen en mensbeelden in het sociaal domein (Wmo, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Participatiewet);
2. Versterking en ondersteuning van intrinsieke motivatie: een wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid[48] dient om passende sancties op te leggen bij de handhaving van regels rond uitkeringen;
3. Een passend perspectief op participatie: de Commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel onderzoekt hoe realistisch de aanname is dat iedereen in de bijstand een overbrugbare afstand heeft tot werk;
4. Een toereikend sociaal minimum: de Commissie sociaal minimum geeft advies over herijking van de hoogte en het stelsel van het sociaal minimum;

47 Ministerie van SZW (2023) *Kamerbrief over visie Participatiewet in balans* (link)
48 Rijksoverheid.nl (2023) *Start internetconsultatie wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid* (link)

5. Een doelmatig, maar ook voorspelbaar en begrijpelijk vangnet: het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging sociale zekerheid biedt de basis voor een interdepartementaal programma vereenvoudiging inkomensondersteuning.

Naast de herziening van de Participatiewet[49] werkt het Ministerie van SZW met het Ministerie van OCW aan een wetsvoorstel Overgang van school naar duurzaam werk[50] om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Het Ministerie van BZK werkt aan de herijking van het evenredigheidsbeginsel binnen de Algemene wet bestuursrecht.[51]

3.3 Knelpunten

De Commissie is in het onderzoek naar de bijstand en andere minimuminkomensvoorzieningen verschillende knelpunten tegengekomen.

1. Inkomensbescherming is de afgelopen decennia afgenomen

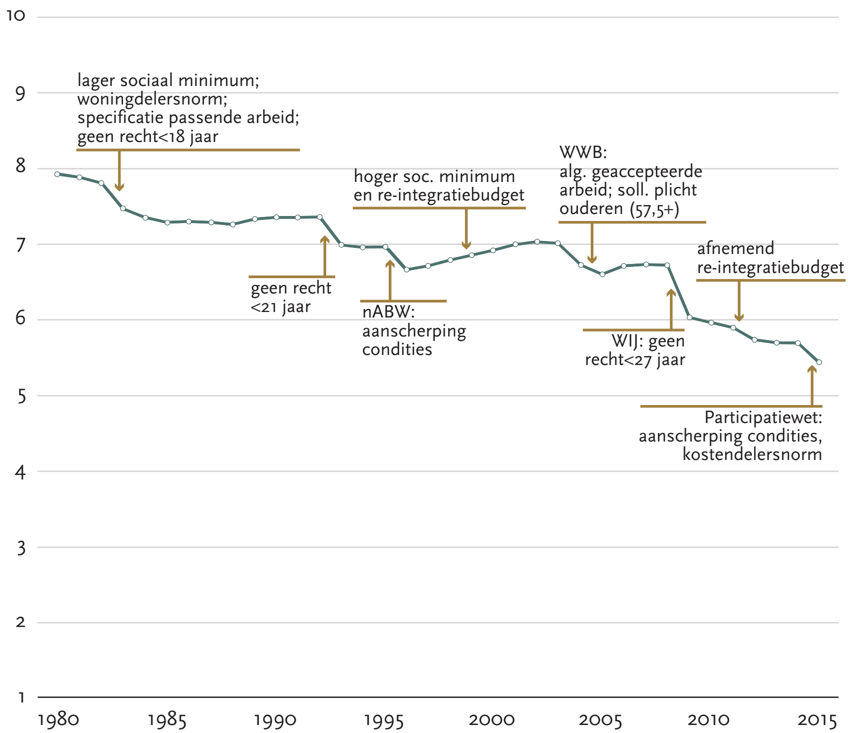
Strengere voorwaarden en afnemende rechten voor jongeren

Figuur 3.6 laat zien dat de inkomensbescherming door de bijstandsregeling sinds het begin van de jaren tachtig per saldo is afgenomen. Dat is vooral gekomen door de afnemende rechten van jongeren op algemene bijstand en de strengere voorwaarden, en in mindere mate ook door lagere uitkeringen en bezuinigingen op het re-integratiebudget.[52] Een andere beleidswijziging is het besluit van het kabinet-Rutte I in 2011 om de reële hoogte van de bijstand de komende decennia stap voor stap te laten dalen, om zo te stimuleren dat betaald werk loont. Een uitkeringsgerechtigde krijgt geleidelijk een enkele in plaats van een dubbele algemene heffingskorting. Daarmee voorkwam het toenmalige kabinet dat de netto-bijstand voor een stel dat niet werkt hoger wordt dan de netto-inkomsten van een

49 Ministerie van SZW (2023) *Visiebrief Participatiewet in balans* (link)
50 Ministerie van OCW en SZW (2023) *Internetconsultatie Wet van school naar duurzaam werk* (link)
51 Ministerie van BZK (2023) *Aanbiedingsbrief bij teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb* (link)
52 Vrooman, C. (2021) *De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015*, in: E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom juridisch, p. 333 (link)

werkende kostwinner die minimumloon heeft.[53] Na 2015 heeft de Participatiewet de inkomensbescherming verder verminderd door de aanscherping van de verplichtingen en met de kostendelersnorm.

Figuur 3.6 Veranderende institutionele bescherming in de bijstandsregelingen, 1980-2015



Bron: Vrooman 2016 (bewerking)[54,55]

53 Ministerie van SZW (2011) *Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet*, Kamerstukken 2011/12, 32777, 3 (link)

54 Om zicht te krijgen op de institutionele veranderingen in de Nederlandse bijstandsregelingen heeft Vrooman voor de periode 1980-2015 in kaart gebracht welke ontwikkelingen zich voordeden in de gedekte doelgroep, de uitkeringscondities, de uitkeringshoogte, de maximale duur en de re-integratie. Er zijn in totaal 35 indicatoren gebruikt, op basis waarvan jaarlijkse rapportcijfers (1-10) zijn berekend voor de geboden bescherming. Voor een toelichting op de indicatoren en de berekeningswijze, zie bijlage 1 en noot 12 in Vrooman (2016) *Taking part in uncertainty; The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens'* discontent, Den Haag/Utrecht: The Netherlands Institute for Social Research, SCP/Utrecht University (link)

55 SCP (2016) *Taking part in uncertainty* (link)

Slechtere inkomenspositie van jongeren met een beperking

De SCP-evaluatie van de Participatiewet laat zien dat de inkomenspositie van jongeren met een beperking onder de Participatiewet is verslechterd.[56] Ondanks dat zij vaker betaald werk hebben, werken ze ook vaker in deeltijd en steeds vaker via een tijdelijk contract.

Kostendelersnorm, verplichte zoektermijn en lagere uitkeringsbedragen maken de positie van jongeren kwetsbaar

Met de Participatiewet is ook de kostendelersnorm ingevoerd, waarbij jongeren vanaf 21 jaar meetellen als kostendelende medebewoner voor hun huisgenoten. Hoe meer volwassen personen per huishouden, hoe lager de uitkering. Jongeren die inwonen bij ouders met een uitkering zijn daardoor slechter af.[57] Dit heeft zeer waarschijnlijk geleid tot een toename van het aantal daklozen en bankslapers onder jongeren. Een aanwijzing hiervoor is de toename van het aantal jongeren uit bijstandsgezinnen die na het bereiken van de 21-jarige leeftijd het ouderlijk huis verlieten of werden uitgeschreven uit de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) met bestemming onbekend. Daarom heeft het kabinet-Rutte IV vanaf 1 januari 2023 de leeftijd waarop jongeren meetellen als kostendelende medebewoner voor hun huisgenoten verhoogd van 21 naar 27 jaar.[58] Ook jongeren tot 21 jaar in de bijstand lopen een hoog risico om langdurig financieel in de knel te komen, vooral als hun ouders hen niet financieel kunnen ondersteunen of begeleiden. Door de verplichting om eerst vier weken te zoeken naar betaald werk of scholing komen sommige jongeren in de financiële problemen.[59] Daarnaast lopen jongeren met bijstand een hoger risico om in problemen te komen, omdat er lagere uitkeringsbedragen gelden, terwijl jongeren niet noodzakelijkerwijs lagere kosten van levensonderhoud hebben. Een rechterlijke uitspraak stelt echter dat niet leeftijd de graadmeter moet zijn voor kosten van het leven, maar leefsituatie. Dus als een 18-, 19- of 20-jarige niet kan terugvallen op ouders en zelfstandig moet wonen, dan moet deze volgens de rechter via de bijzondere bij-

---

56 SCP (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet* (link)

57 Gielen, M. (2021) *Kostendelersnorm zorgt voor meer dakloze jongeren*. Economisch Statistische Berichten (link)

58 Rijksoverheid (2022) *Jongeren kunnen langer thuiswonen zonder gevolgen voor uitkering ouders* (link). Overigens geldt de kostendelersnorm ongeacht of de huisgenoot ook daadwerkelijk bijdraagt aan de huishoudkosten. Wanneer de medebewoner geen inkomen heeft en geen uitkering aanvraagt, kan een naar beneden bijgestelde bijstand tot geldzorgen leiden. Wanneer jongeren van 27 jaar of ouder langer of opnieuw thuis wonen omdat ze geen betaalbare woning kunnen vinden, kan de eerdere geconstateerde problematiek van de kostendelersnorm weer gaan gelden.

59 Nationale Ombudsman (2022) *Veel jongeren in de bijstand langdurig in financiële problemen* (link)

stand hetzelfde bedrag aan inkomensondersteuning ontvangen als een 21-jarige in de bijstand.[60]

De voorgenomen aanpassingen in de Participatiewet kunnen de inkomensbescherming ten goede komen. Hoe de inkomenscijfers zich gaan ontwikkelen als gevolg van de beleidsmaatregelen is echter nog niet duidelijk.

2. Overschatting van zelfcontrole en doenvermogen van mensen met weinig geld

Rondkomen met weinig geld vergt veel zelfcontrole en een hoog doenvermogen

Zelfcontrole is de wetenschappelijke term voor de mate waarin je voorkeuren en voornemens daadwerkelijk kunt omzetten in het bijpassende gedrag. Doenvermogen is het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, acties vol te houden en met tegenslag om te gaan. Leven op het sociaal minimum legt een groot beslag op iemands tijd en geest. Mensen moeten goed kunnen omgaan met geld en moeten voortdurend scherp zijn, omdat een kleine misstap al snel kan leiden tot grotere geldproblemen. Ook het aanvragen van alle regelingen kan veel tijd en aandacht in beslag nemen. Rondkomen in de bijstand vergt dus veel zelfcontrole en een hoog doenvermogen (zie kader 3.4).

Een laag inkomen gaat in de praktijk vaak samen met minder zelfcontrole en lager doenvermogen

Tiemeijer laat zien dat omstandigheden die zelfcontrole ondermijnen vaker voorkomen bij mensen met een laag inkomen: negatieve emoties, cognitieve belasting, eerdere opgebrachte zelfcontrole, stress en slaapgebrek.[61] Overigens is het niet zo dat mensen met een laag inkomen per definitie weinig zelfcontrole of een laag doenvermogen hebben. Uit onderzoek in opdracht van de Commissie blijkt dat doenvermogen ongelijk verdeeld is tussen mensen. Oudere mensen kunnen gemiddeld genomen bijvoorbeeld beter met geld omgaan.[62] Wel is doenvermogen doorgaans lager bij mensen met een lager inkomen en bij mensen met geldzorgen. Mensen met lage inkomens worden mentaal meer in beslag genomen door financiële zorgen. Wie permanent in de overlevingsstand staat, ont-

60 Zie ook de rechterlijke uitspraak (link)
61 Tiemeijer, W.L. (2022) *Self-control: individual differences and what they mean for personal responsibility and public policy*. Cambridge University Press (link)
62 Tiemeijer (2023) *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*. Erasmus Universiteit Rotterdam. (link)

breekt het aan rust en ruimte om mee te doen met de samenleving.[63] De WRR adviseert de overheid dan ook om meer rekening te houden met de verschillen tussen mensen in doenvermogen.[64]

Kader 3.4 Moeilijk rondkomen van de bijstand, zelfs als je heel goed met geld kunt omgaan

Mieke is een oudere bezoeker van de voedselbank: "Het is moeilijk om rond te komen. Ik heb zelfs overwogen om al mijn tanden te laten trekken, want dat is goedkoper. De tandarts heeft dat niet gedaan. Ik zou vooral geholpen zijn met een hogere uitkering, want dat zou meer lucht geven. Een klein bedrag van 25 euro per maand extra zou al helpen. Ik probeer thuis alle apparaten uit te zetten. Ik belde laatst naar de energiemaatschappij om te vragen wat het scheelt als ik 's nachts de ketel warm stook en hem overdag uitzet. 's Nachts is dat goedkoper, dus dat doe ik nu. Maar ik ben niet gemiddeld. Ik kan heel goed met geld om gaan. Ik kreeg laatst een kleine vriezer. Nu kan ik ook het eten van de voedselbank invriezen. Ik ben ook member van de Quiet 500 tegen stille armoede. Als member mocht ik een oven en een inductiekookplaat uitzoeken. Ik kreeg ook nieuwe pannen. Dat was echt een groot geluk. Ik had vier maanden geen warme maaltijd kunnen koken, want mijn kookplaat was kapot. Gratis openbaar vervoer met de stadspas zou voor veel mensen heel fijn zijn. Ik kan mijn familie maar af en toe bezoeken. Een dagje op stap met de bus is niet te betalen. Verlenging van je rijbewijs is heel duur, maar mijn rijbewijs laten verlopen is ook zonde. Het zou fijn zijn als de gemeente de minima korting geeft op de leges."

3. Niet-gebruik van voorzieningen

Een derde van de mensen met recht op bijstand ontvangt geen bijstand

Op 1 januari 2018 telde Nederland 170 duizend huishoudens die volgens de Nederlandse Arbeidsinspectie waarschijnlijk recht hadden op algemene bijstand en hier geen gebruik van maakten. Dit komt neer op circa 35 procent van de rechthebbende huishoudens. Van deze groep niet-gebruikende huishoudens heeft een

---

63 Mullainathan, S. en E. Shafi (2013) *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*. London: Allen Lane.

64 WRR (2017) *Weten is nog geen doen* (link)

derde in het geheel geen of een zeer beperkt (geregistreerd) inkomen en een derde is langdurig niet-gebruiker. Het niet-gebruik is het hoogst onder jongeren, Europese migranten en zelfstandigen.[65]

Niet-gebruik kan soms een bewuste keuze zijn, maar komt ook vaak voort uit onbekendheid of onwetendheid

Volgens de Nederlandse Arbeidsinspectie gaan gemeenten er te zeer vanuit dat voorzieningen bekend zijn bij de doelgroep. Onderzoek van onder meer SEO laat zien dat vooral bij jongeren de onbekendheid groot is.[66] Dat kan leiden tot schulden. Europese migranten weten hun weg minder goed te vinden binnen de Nederlandse instanties, maar zien soms ook bewust af van de bijstand en de bijbehorende participatieverplichtingen. Dat kan problematisch zijn als ze hun baan kwijtraken, dakloos raken en niet meer terug kunnen of willen naar hun land van herkomst. Zelfstandigen denken vaak geen recht te hebben op bijstand of ze zijn te trots om bijstand aan te vragen, waardoor ze een dergelijke aanvraag lang uitstellen. Dat kan problematisch zijn als de financiële problemen onbeheersbaar worden en de zelfstandige een beroep moet doen op schuldhulpverlening.[67]

Niet-gebruik van de Toeslagenwet is net zo hoog als in de bijstand

Het niet-gebruik van de Toeslagenwet voor inkomensaanvulling op de uitkering is volgens de Arbeidsinspectie vergelijkbaar met het niet-gebruik van de bijstand. De Toeslagenwet is een moeilijke wet om uit te voeren en voor gebruikers moeilijk om te begrijpen. De gebruikers zijn in beeld via de moederwetuitkeringen, zoals de WIA of de WAO. Maar het UWV mag niet alle persoonsgegevens van gebruikers en partners inzien en koppelen om hen te attenderen op hun mogelijke inkomensaanvulling.[68]

Niet-gebruik van de AOW is laag, maar niet-gebruik van de AIO is hoog

Bij de AOW is het niet-gebruik laag, maar ouderen zonder AOW en ouderen met een onvolledige AOW maken niet altijd gebruik van de aanvullende inkomensvoorzieningen. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat tussen de 48 procent en 56 procent van de rechthebbende huishoudens geen aanvullende

---

65 Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) *Niet-gebruik van de algemene bijstand* (link)
66 SEO (2011) *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. SEO-rapport nr. 2011-31. (link)
67 Beukering, I. van, et al (2022) *Van elke drie huishoudens met recht op bijstand maakt er één geen gebruik van*. ESB (link)
68 Nederlandse Arbeidsinspectie (2023) *Niet-gebruik van de Toeslagenwet*. Te verschijnen. Bevindingen staan reeds op hoofdlijnen vermeld in het jaarverslag 2022 Nederlandse Arbeidsinspectie. P. 21-26.

inkomensondersteuning (AIO) ontvangt. Deze huishoudens zitten mede door het niet-gebruik van de AIO onder het bestaansminimum.[69] Uit onderzoek van de Nationale Ombudsman blijkt dat veel ouderen niet bekend zijn met de verschillende financiële regelingen van de overheid en dus met te weinig genoegen nemen.[70]

4. Hardvochtigheden in de wet

Er zijn veel signalen over hardvochtigheden

Strenge voorwaarden in de bijstand dienen als prikkel voor mensen die eigenlijk wel kunnen werken. Anderzijds veroorzaakt het extra stress bij mensen die tijd nodig hebben om hun leven op orde te krijgen, omdat ze kampen met problemen, zoals schulden, zwakke gezondheid of geen woning. In februari 2022 kwam het kabinet met de openbare internetconsultatie *Help ons wetten en regels te verbeteren die mensen ernstig in de knel brengen*.[71] Vooral op het terrein van sociale zaken kwamen veel reacties over onder meer de Participatiewet.[72] Signalen gaan onder meer over de toegang tot en hoogte van de uitkering, verplichtingen, maatregelen, boetes en terugvorderingen. De signalen zijn meegenomen in een bredere inventarisatie van onderzoeksbureau Panteia, Muzus, VU Amsterdam en Hogeschool Utrecht over de hardvochtige effecten van wetgeving in het sociale domein.[73] Daaruit kwamen drie knelpunten die onder bepaalde omstandigheden tot hardvochtige effecten kunnen leiden:

1. Toegang en hoogte uitkeringen: persoonsgerichte en situatieafhankelijke inkomensondersteuning leidt tot complexe regelgeving en foutgevoelige toepassing voor uitvoerders en burgers;
2. Verplichtingen en sanctionering: onrealistisch mensbeeld, strenge wet- en regelgeving met beperkte afwijkingsmogelijkheden die bovendien onvoldoende worden benut;
3. Samenloop (conflicterende) wet- en regelgeving: onvoorziene situaties en gebrekkige (keten)samenwerking.

---

69 Algemene Rekenkamer (2019) *Ouderdomsregelingen ontleed*, p. 27. (link)

70 Nationale ombudsman (2022) *Met te weinig genoegen nemen* (link)’

71 Internetconsultatie (2022) *Knellende wetten en regels* (link) en (link).

72 Bokhorst, A.M. (2023) *Breder en realistischer doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen*. Regelmaat (39) 1 (link)

73 Ministerie van SZW (2022) *Kamerbrief Modernisering van de overheid: Structuur van de uitvoering werk en inkomen*, Kamerstukken II, 2021/22, 29 362, Nr. 309 (link)

Balans in de regelgeving is doorgeslagen naar handhaving en fraudebestrijding

Eerder verschenen ook al het rapport *Tussen staat en menselijke maat*[74] en het rapport *Participatiewet in Balans* die vergelijkbare knelpunten benoemden.[75] In de kabinetsreactie op het rapport gaf het kabinet aan dat de balans in regelgeving de afgelopen jaren is doorgeslagen naar handhaving en fraudebestrijding.[76] De aanpassingen in de Participatiewet moeten die balans herstellen en de knelpunten gaan verhelpen.[77]

5. Regels en gebrek aan inkomensvooruitgang belemmeren soepele overgangen naar werk

Afbouw van de bijstand zorgt ervoor dat een deeltijdbaan vaak niet lonend is

In principe wordt elke euro die iemand met werk verdient een-op-een gekort op de bijstandsuitkering. Als gevolg daarvan loont het vaak niet om in deeltijd te gaan werken. Het bruto-inkomen uit werk is bij een deeltijdbaan vaak nog lager dan de bijstand, waardoor mensen er financieel niet op vooruitgaan als ze gaan werken. De Participatiewet biedt weliswaar mogelijkheden aan gemeenten om (een deel) van de inkomsten uit werk voor een bepaalde periode vrij te laten, en sinds 1 januari 2023 zijn deze regels versoepeld, maar niet alle gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheid.[78] Daarbij komt dat niet iedereen in staat is om voltijds te werken, ook niet op lange termijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor jongeren met een beperking en een betaalde baan. Als een voltijdbaan – ook op lange termijn – niet haalbaar is, dan is er de facto geen perspectief om boven bijstandsniveau uit te komen.

Voor jongeren gelden strengere regels rond bijverdienen

De Participatiewet biedt ruimte voor inkomensvrijlating, maar dat geldt niet voor jongeren tot 27 jaar, waardoor ze niets mogen houden van wat ze verdienen.[79] Gemeenten zoals Utrecht en Arnhem wijken hiervan af door jongeren te laten bijverdienen.[80]

---

74 NSOB (2021) *Tussen staat en menselijke maat* (link)

75 Ministerie van SZW (2022) *De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse* (link)

76 Ministerie van SZW (2022) *Kamerbrief met reactie kabinet op onderzoek hardvochtige effecten overheidshandelen* (link)

77 Ministerie van SZW (2023) *Kamerbrief over visie Participatiewet in balans* (link).

78 Artikel 31 lid 2 Pw. Zie ook: Stimulansz (2022) *Handreiking Breed Offensief Stimulansz* (link)

79 Nationale ombudsman (2022) *Wetten en regels hinderen jongeren met een beperking* (link)

80 Gemeente Utrecht (2023) *Utrecht blijft afwijken van Participatiewet om werkzoekende jongeren te helpen* (link); Binnenlands bestuur (2023) *Arnhem schrapt deel bijstandsregels* (link)

Regels over het combineren van bijstand en werk belemmeren soepele overgangen naar werk

Werkende mensen rond het sociaal minimum krijgen vaak tijdelijke en flexibele contracten, en hebben te maken met een wisselend inkomen. Als gevolg daarvan moeten ze veel wijzigingen doorgeven, met het risico op fouten en terugvorderingen.[81] Het SER-rapport over werkende armen gaat ook in op de problemen van de combinatie van werk met een uitkering. Gemiddeld 8 procent krijgt bijstand als aanvulling op inkomsten uit werk. Over een jaar bezien heeft 21,4 procent van alle uitkeringsgerechtigden op enig moment in dat jaar inkomsten uit deeltijdwerk. De wisselende inkomsten leiden bij ongeveer 20 procent van alle bijstandsuitkeringen tot een of meer verrekeningen per maand. Soms is dat geld al uitgegeven. Dat de inkomsten uit werk na zes maanden volledig worden gekort stuit op onbegrip bij de werkenden en leidt tot verwarring en soms ook schulden.[82]

Onvoorspelbaarheid van de gevolgen en angst om slechter af te zijn weerhoudt mensen ervan om te gaan werken

De Nationale ombudsman laat in een reeks van onderzoeken zien dat mensen op het sociaal minimum met een bijstandsuitkering vaak huiverig zijn om (meer) te gaan werken.[83] Veel mensen weten niet wat de gevolgen zijn van veranderingen in werk- en leefsituaties. Uit angst voor onvoorspelbare gevolgen van complexe regelgeving komen mensen niet in beweging. Zo komen statushouders moeilijk uit de bijstand door onder meer onvoorspelbare financiële gevolgen van stopzetten en terugvorderen van uitkeringen.[84]

Er zijn nu handige tools beschikbaar om die gevolgen inzichtelijk te maken, zoals Simpel Switchen.[85] Maar niet iedereen kan daarmee overweg en het kan lang duren voordat bijstandsgerechtigden, zoals Cynthia, hun door de jaren heen opgebouwde wantrouwen en instantieangst hebben overwonnen (zie kader 3.5).

---

81 Nuyten, J. (2019) *Samenspel centraal en decentraal inkomensbeleid*. Stimulansz (link)

82 SER (2021) *Verkenning werken zonder armoede*, p. 139, 11 (link)

83 Nationale ombudsman (2022) *Sociale minima in de knel*, p. 15 (link)

84 Nationale ombudsman (2022) *Een status met weinig armslag*, p. 26 (link); Regioplan (2023) *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*, p. 31 (link)

85 Rijksoverheid.nl (2023) *Flexibel wisselen tussen uitkering en werk (Simpel Switchen)* (link)

Kader 3.5 Instantieangst

Cynthia is een alleenstaande ouder met een bijstandsuitkering: "Ik heb twee kinderen van 18 en 19, die geen uitzicht hebben om op kamers te gaan en door corona geen leuke studententijd hebben gehad. Ik ben afgesloten geweest van gas en licht. Toen moesten de kinderen en ik ons in teiltjes wassen met waxinelichtjes. Je hebt niks en daar ga je creatief in worden. Ik heb eten verkocht vanuit huis. Ik had bij het UWV een verkeerd berekend bedrag dat ik terug moest betalen. Ik kwam vanuit de bijstand in de parttime ondernemersregeling. Ik kan maximaal 24 uur werken. Maar veel mensen in die regeling hebben een rugzakje, waardoor er maar weinig mensen echt uitstromen als ondernemer. Je krijgt geen startkapitaal. Ik had een cateringbedrijf en geef kookworkshops. Ik heb alles voor mijn bedrijf tweedehands gekocht of gekregen. Je komt er nooit bovenuit als je meer gaat verdienen. Je moet creatief boekhouden, want alles wat je zelf verdient gaat de gemeente korten. Ik ga nu een vrijwilligerstraject in met een onkostenvergoeding. De 120 euro vrijwilligersvergoeding mag je houden, maar de inkomsten uit een onderneming mag je niet houden. Dat vind ik oneerlijk. Als de kinderen 18+ zijn, krijg je geen kinderbijslag meer. Er valt dan 440 euro weg. Ik heb al verschillende instanties gevraagd hoe je om moet gaan met bijbanen van kinderen. Dan zegt iemand: maak een contract met je kinderen dat ze je 200 euro geven. Maar je weet niet of dat mag. Dan krijg je instantieangst. Je moet altijd bewijsstukken opsturen. Maar wij weten niet waar die opgeslagen worden en wie daar inkijken."

6. Onvoldoende begeleiding bij re-integratie naar werk en maatschappelijke participatie

Niet iedereen met een bijstandsuitkering is in staat om te gaan werken

Het stimuleren van arbeidsdeelname is een flinke opgave, gegeven de samenstelling van de groep mensen met bijstand. Driekwart van alle bijstandsontvangers acht zichzelf niet in staat om op korte termijn te werken, twee derde van hen vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid.[86] Ongeveer 70 procent van alle bijstandsgerechtigden is langer dan twee jaar aangewezen op een bijstandsuitkering.[87]

---

86 Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) *Spiegel Bestaanszekerheid* (link); Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet*. Rapportage derde meting. Tilburg: CentERdata. (link)

87 Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 254. (link)

Ruim 60 procent van de mensen in de bijstand heeft geen startkwalificatie. De helft van de mensen in de bijstand heeft een laaggeschoolde migratieachtergrond.[88] Voor een deel van de mensen is de bijstand tijdelijk, omdat ze binnen een jaar (zo'n 15 procent) of twee jaar (zo'n 25 procent) uitstromen. Er is ook een uitstromende groep van rond de dertig procent die binnen twee jaar weer terugkomt in de bijstand. En er is een groep die hardnekkig vastzit in de bijstand: bijna 50 procent zit al meer dan vijf jaar in de bijstand. Deze groep is niet makkelijk bemiddelbaar naar werk.[89]

Verplichte tegenprestatie heeft zowel successen als bezwaren

Gemeenten vragen soms van bijstandsgerechtigden om vrijwilligerswerk als tegenprestatie te doen zolang het hen niet lukt om een reguliere baan te vinden. Thomas Kampen liet in zijn proefschrift *Verplicht vrijwilligerswerk* zien dat mensen ook verstrikt kunnen raken in vrijwilligerswerk als dat geen opstap biedt naar betaald werk.[90] Evaluaties van tegenprestatiebeleid geven een wisselend beeld: het leveren van een verplichte tegenprestatie kent zowel successen als bezwaren.[91] In Rotterdam oordeelden de deelnemers zelf, de vrijwilligersorganisaties en ook de Rotterdamse bevolking overwegend positief over dit beleid.[92] Onderzoek van de Erasmus Universiteit wijst uit dat de tegenprestatie niet of nauwelijks heeft geleid tot extra uitstroom uit de bijstand naar betaald werk. Wel zien de onderzoekers een substantiële afname in het gebruik van medicatie bij psychische problemen, onder mensen die zulke medicatie al gebruikten voor deelname aan de tegenprestatie.[93]

Beperkt budget voor re-integratie

De overheid wil dat mensen met een uitkering zoveel mogelijk aan het werk gaan, maar de middelen om mensen te begeleiden naar werk zijn afgenomen. De Rijksoverheid heeft sinds 2010 aanzienlijk bezuinigd op re-integratiegel-

---

88 CBS (2022) *Personen met bijstand; duur van de lopende uitkeringssituatie* (link); CBS (2022) *Opnieuw minder mensen in de bijstand* (link)

89 Kremer, M. en Meer, van der J. (2020) *De bijstand kan veel beter.* Sociale vraagstukken (link)

90 Kampen, T. G. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandscliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering.* (link)

91 Zie ook sociale vraagstukken dossier meedoen in de bijstand (link). Rob Arnoldus en Josien Hofs van de Wmo-werkplaats Rotterdam deden bijvoorbeeld onderzoek naar verplicht vrijwilligerswerk voor langdurige bijstandsgerechtigden en signaleerden zowel successen als bezwaren (link). Zie ook: Kremer, M., J. van der Meer, M. Ham (2017) *Van werk naar welbevinden. Werkt de zachte hand in de bijstand?* (link)

92 Gemeente Rotterdam (2017) Effecten van de Tegenprestatie in Rotterdam (link)

93 Bastiaans, M., R. Dur, A. Gielen (2023) *Activating the Long-Term Inactive: Labor Market and Mental Health Effects.* Discussion Paper TI 2023-003/V, Rotterdam: Tinbergen Institute. (link)

den. In vergelijking met de landen om ons heen geeft Nederland relatief weinig uit aan re-integratie (zie figuur 3.7).[94] Volgens berekening van Berenschot in opdracht van de VNG gaat het om bijna een miljard euro dat is bezuinigd op het re-integratiebudget voor de klassieke bijstandsgroep van 1,4 miljard euro in 2010 naar circa 500 miljoen euro per jaar vanaf 2018.[95] Het re-integratiebudget per uitkeringsgerechtigde is volgens gemeentelijke organisaties vanaf 2010 gedaald van 4.500 naar 1.500 euro.[96] Daarvan zijn alleen korte trainingen te betalen. Dat betekent volgens Divosa dat gemeenten nog maar een op de drie uitkeringsgerechtigden kunnen ondersteunen, waardoor de verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet met elkaar concurreren om ondersteuning.[97]

Veranderende samenstelling van de Participatiewet vergt meer aandacht en geld voor re-integratie

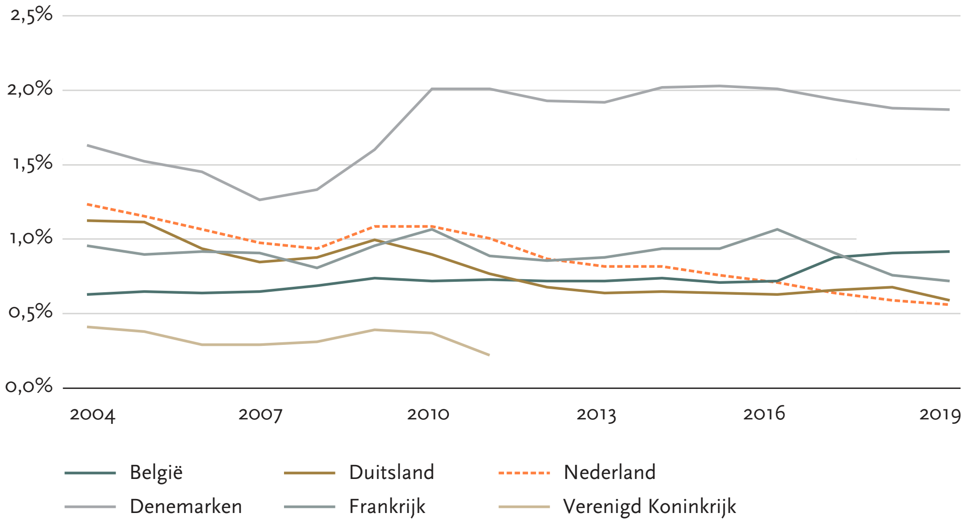
Sinds 2015 is er binnen de Participatiewet een nieuwe doelgroep ontstaan die de komende jaren in omvang zal toenemen. Het gaat om mensen die voorheen aangewezen waren op de Wajong en om mensen die werkten bij een sociale werkplaats. Bestaande gevallen blijven aangewezen op Wajong en de Wet sociale werkvoorziening, maar nieuwe gevallen stromen de Participatiewet in. Daarmee ontstaat er binnen de Participatiewet een nieuwe doelgroep. Deze doelgroep vergt vaak extra aandacht en begeleiding, en dus extra middelen voor re-integratie. Bij ongewijzigd beleid zal deze ontwikkeling zich de komende jaren doorzetten, waarmee de samenstelling van de populatie in de Participatiewet verder verandert.

Figuur 3.7 laat zien dat Nederland afgelopen decennia steeds minder en in vergelijking met de buurlanden relatief weinig uitgeeft aan actief arbeidsmarktbeleid. VNG en Divosa waarschuwen al jaren dat bijstandsgerechtigden onvoldoende passende begeleiding kunnen krijgen zonder voldoende budget.[98] Gemeenten ontvangen middelen voor het re-integreren van de klassieke doelgroep onder de Bijstandswet en het re-integreren en begeleiden van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet. Voor de nieuwe doelgroep zijn de middelen budgetneutraal overgeheveld van het UWV naar gemeenten. De financiering van de sociale werkvoorziening (Wsw) loopt geleidelijk af. Hiervoor in de plaats is beschut

94 WRR (2020) *De waarde van werk*, p. 174 (link)
95 Berenschot (2021) *Fors extra geld nodig voor uitvoering van de Participatiewet* (link)
96 VNG, G4, G40, Divosa en Cedris (2019) *Bestuurlijke reactie evaluatie Participatiewet* (link)
97 Koster, Y. de (2019) *Bezuiniging op Participatiewet heeft niet goed uitgepakt.* Binnenlands bestuur (link)
98 VNG en Divosa (2023) *Reactie wijziging Participatiewet* (link)

werk gekomen waarvan het budget veel beperkter oploopt.[99] De Rijksoverheid geeft aan dat er wel algemene (ongeoormerkte) middelen in het gemeentefonds zitten, die de gemeenten kunnen gebruiken voor re-integratie. Ook is voor de jaren 2023 tot en met 2028 ruim 60 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de gemeentelijke re-integratiedienstverlening aan inwoners van de 20 focusgebieden van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.[100]

Figuur 3.7 Uitgaven actief arbeidsmarktbeleid, percentage bbp, 2004-2019, Nederland vergeleken met Europese landen



Bron: WRR (2020) *Het betere werk* (link), cijfers geactualiseerd met OECD-data.

Jongeren ontvangen vaak een verkeerde vorm van begeleiding

Voor jongeren tot 27 jaar gelden strengere regels voor toetreding tot de bijstand en lagere uitkeringsbedragen, omdat van hen wordt verwacht dat zij een opleiding volgen. Maar als jongeren eenmaal in de bijstand zitten, is activeringsbeleid vaker gericht op het vinden van werk dan het volgen van een opleiding. Het moeten accepteren van werk kan een duurzame uitstroom uit de bijstand in de weg staan. Jongeren die een opleiding volgen om beter inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt, moeten tijdelijke banen accepteren ook als die niet aansluiten bij

99 Berenschot (2021) *Financiën Participatiewet*, p. 16 (link)

100 Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2023) *Voortgang Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV)*, p. 9 (link)

de gestarte opleiding. Zeker als ze in de schuldhulpverlening zitten, gaat werken vóór studeren, terwijl juist een studie de kansen verhoogt dat jongeren niet alleen tijdelijk uit de bijstand komen, maar ook langdurig in staat zijn om in hun eigen inkomen te voorzien.[101]

Bestendigen van succesvolle innovatie vergt structurele investering

De Rijksoverheid investeert in brede welvaart en maatschappelijke participatie, maar laat de invulling daarvan over aan de gemeenten.[102] Gemeenten zijn volgens de Participatiewet ook verantwoordelijk om mensen maatschappelijk te laten participeren. Stadspassen voor minima bieden bijvoorbeeld allerlei gratis voorzieningen. In verschillende gemeenten experimenteert men hoe dat het beste kan. Zo hebben de gemeenten Tilburg, Leiden en Helmond in pilotvorm nieuwe vormen van begeleiding geïntroduceerd voor mensen die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn. Deelnemers ontvangen op vrijwillige basis intensieve persoonlijke begeleiding van speciaal daarvoor getrainde ‘participatiecoaches’. Niet toeleiding naar werk is de primaire doelstelling, maar toename van maatschappelijke participatie, welbevinden en zelfredzaamheid. Deelnemers ervaren nadien minder praktische belemmeringen, staan positiever tegenover participatie, zijn beter in staat om de eigen regie op te pakken en vol te houden, en ondernemen vaker acties om hun doel te behalen.[103] Om succesvolle pilots om te zetten in structureel beleid hebben gemeenten voldoende ruimte en geld nodig.

Participatiewet is te veel gericht op werk en te weinig op maatschappelijke participatie

Omdat de ondersteuning vanuit de Participatiewet zich vooral op werk richt, past het volgens onderzoek van het SCP niet altijd bij de brede maatschappelijke problemen waar mensen tegenaan lopen. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in ondersteuning bij maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk, of alternatieve vormen van werk. De Participatiewet biedt volgens het SCP nu onvoldoende ruimte en middelen voor ondersteuning bij maatschappelijke participatie.[104]

---

101 Nationale ombudsman (2022) *Veel jongeren in de bijstand langdurig in financiële problemen* (link); Nationale ombudsman (2022) *Watertrappelen in de bijstand*, p. 22 (link)

102 Zie ook: Inspectie der Rijksfinanciën (2020) *Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant.* Brede maatschappelijke heroverweging. (link).

103 Ruig, L. de (2021) *Persoonlijke begeleiding in de Participatiewet: drie veelbelovende gemeentelijke pilots.* Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 37-3 (link)

104 SCP (2023) *Een brede blik op de bijstand* (link)

3.4 Toetsing van de bijstand aan het beoordelingskader

De centrale vraag in deze paragraaf is in hoeverre de bijstand en andere minimuminkomensregelingen bijdragen aan het bieden van bestaanszekerheid in de vorm van inkomensbescherming, participatie en arbeidsdeelname. Daarbij kijkt de Commissie vooral naar de Participatiewet (Pw) en naar de minimuminkomensregelingen voor ouderen (AOW/AIO). Daarbij hanteert de Commissie het toetsingskader zoals dat in het eerste rapport en in hoofdstuk 1 is beschreven.

Inkomensbescherming is ontoereikend en afgenomen

Het eerste rapport van de Commissie laat zien dat mensen met een laag inkomen de komende jaren tot honderden euro's per maand tekortkomen. Hoeveel huishoudens tekort gaan komen, hangt af van hun samenstelling. In een realistisch scenario komen alleenstaanden en paren zonder kinderen bijna 100 tot 200 euro per maand tekort. Een paar met één of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van circa 200 tot bijna 500 euro per maand. Bij eenoudergezinnen met één of meerdere kinderen is het beeld wisselend: eenoudergezinnen met één kind hebben geen tekorten, maar tekorten ontstaan en lopen op bij naarmate het aantal kinderen toeneemt.[105]

In beginsel draagt de bijstand bij aan inkomensbescherming, door burgers met weinig tot geen inkomen maandelijks geld uit te keren. Sinds 1996 namen de kosten van levensonderhoud van Nederlandse huishoudens op het sociaal minimum meer toe dan hun reële inkomen.[106] Ook is er sprake van niet-gebruik, waardoor het niet lukt om alle rechthebbenden de inkomensbescherming te bieden waar zij recht op hebben.[107] Deze huishoudens kunnen daardoor onder het sociaal minimum zakken. De afgelopen decennia hebben verschillende maatregelen de inkomenspositie van bijstandsgerechtigden per saldo verslechterd, in het bijzonder van jongeren.[108] AOW'ers kennen juist een hoger inkomen dan bijstandsontvangers en minimumloners.[109] Alleen ouderen zonder AOW en ouderen met een onvolledige AOW komen onder het bestaansminimum terecht.

105 Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan. Eerste rapport* (link)
106 Fennema G. et al (2022) *Inkomen van minima blijft steeds verder achter bij wat 'normaal' gevonden wordt. ESB,* 107(4813), 15 september (link).
107 Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) *Niet gebruik van de algemene bijstand* (link)
108 SCP (2019) *Eindevaluatie Participatiewet* (link); Nationale ombudsman (2022) *Watertrappelen in de bijstand* (link)
109 Donders, J. en F. de Kam (2022) *Kloof tussen AOW en bijstand toont politieke macht van ouderen.* ESB, 107(4813) (link)

Minder geld voor sociale participatie

De minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud bevatten een post voor sociale participatie. Deze uitgaven zijn bijvoorbeeld bedoeld voor vervoerskosten om familie te bezoeken, of deelname aan sociale activiteiten, zoals sport.[110] Armoedeonderzoek laat zien dat arme huishoudens minder geld overhouden om te sporten, op schoolreisje of vakantie te gaan, of gezond te eten.[111] Het besteedbaar inkomen is het meest onderscheidende criterium voor de mate van sociale uitsluiting.[112]

Vooral kinderen die in bijstandsgezinnen opgroeien raken daardoor op achterstand in hun ontwikkeling.[113] Kinderen uit bijstandsgezinnen hebben minder kans op een goede start.[114] De overheid biedt vaker hulp in natura, bijvoorbeeld door 100 miljoen euro te investeren in het aanbieden van een maaltijd op school aan leerlingen in kwetsbare wijken. Honger in de klas vermindert de leerprestaties. Gratis en gezond eten op school vermindert stress en vergroot het concentratievermogen.[115]

Arbeidsdeelname en participatie

Onderzoek van Tiemeijer op verzoek van de Commissie naar de gevolgen van financiële zorgen voor het doenvermogen[116] bevestigt het beeld uit de gesprekken met ervaringsdeskundigen dat financiële problemen de mentale rust beperken die nodig is om te participeren. Dat geldt dus ook voor arbeidsparticipatie, re-integratie of andere vormen van activering. In de Participatiewet is veel aandacht voor het stimuleren van arbeidsdeelname. In de achterliggende periode is activeringsbeleid vooral vormgegeven door strengere voorwaarden te hanteren, zoals een sollicitatieplicht, verplichte tegenprestatie of een verhuisplicht. Tegelijkertijd is er fors gesneden in re-integratiebudgetten, terwijl de veranderende doelgroep van de Participatiewet juist behoefte heeft aan meer ondersteuning bij het vinden van een reguliere baan. Per saldo heeft het activeringsbeleid van

---

110 CBS, Nibud en SCP (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens* (link)

111 Gemeente.nu Sport en cultuur voor kinderen in gevaar door stijgende armoede (link); Verwey Jonker Instituut (2020) *Kinderen in armoede* (link)

112 CBS (2020) *Sociale uitsluiting in Nederland: wie staat aan de kant?* (link)

113 Versantvoort M.C. & Goudswaard K.P. (2009) *Sociale zekerheid voor kinderen.* In: Kam C.A. de, Ros A.P. (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009.* Jaarboek Overheidsfinanciën Den Haag: Sdu Uitgevers. 43-70. (link)

114 CBS (2023) *Vooral kinderen uit bijstandsgezinnen geen kansrijke start* (link)

115 Jeugdeducatiefonds (2022) *Resultaten onderzoek boterhammenbar* (link)

116 Tiemeijer (2023) *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*, Erasmus Universiteit Rotterdam (link)

de afgelopen periode volgens SCP-onderzoek voor veel groepen eerder tot lagere baankansen geleid dan tot hogere baankansen.[117]

Het SCP vond geen bewijs dat het invoeren van strengere voorwaarden zoals het leveren van een tegenprestatie bijdraagt aan meer arbeidsdeelname. Uit de SCP-evaluatie van de Participatiewet uit 2019 bleek dat de re-integratie van bijstandsontvangers achterblijft bij de doelstellingen: "De invoering van de Participatiewet heeft nauwelijks geleid tot verhoging van de baankansen, zoals beoogd met de wet. Voor de grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, is er amper een verschil. Voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, daalde de kans op werk. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen (die voorheen onder de Wajong vielen) stegen de baankansen. Hun inkomenspositie verslechterde echter en het gaat vaker om tijdelijk werk."[118]

Gemeenten hebben van het Rijk een prikkel gekregen om zo min mogelijk mensen in de bijstand te hebben. Als gemeenten op uitkeringen besparen, mogen ze het re-integratiebudget dat overblijft houden en ook vrij besteden. De prikkels zetten gemeenten er volgens het SCP vooral toe aan om de meest kansrijke mensen uit de Participatiewet toe te leiden naar werk. Hoe langer mensen in de bijstand zitten, hoe moeilijker het is om hen aan een baan te helpen. Als de overheid vooral in de kansrijken investeert, blijven de mensen die het zonder overheidshulp niet redden langdurig vastzitten in de bijstand. Het blijkt lastig om langdurige bijstandsontvangers in beweging te krijgen.[119]

Inzicht in effectieve interventies voor activering is nog altijd beperkt. Wel zijn er verschillende experimenten uitgevoerd, waarin bijstandsgerechtigden ontheven worden van hun verplichtingen, zoals actief werk zoeken en aangeboden werk aannemen. Het CPB heeft bij de evaluatie van deze experimenten geen negatief effect op de uitstroom naar werk gevonden. Wel verschillen de uitkomsten per gemeente.[120] In Amsterdam en Utrecht vonden onderzoekers positieve effecten, maar in een aantal andere gemeenten niet. De gemeente Amsterdam heeft na een bijstandsexperiment in 2021 besloten om voor alle parttime werkende bijstandsgerechtigden in Amsterdam een bijverdienpremie in te voeren,

---

117 SCP (2019) *Evaluatie Participatiewet* (link)
118 SCP (2019) *Evaluatie Participatiewet* (link)
119 Berenschot (2021) *Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden* (link)
120 CPB vervolgonderzoek experimenten Participatiewet (link)

zodat mensen meer geld overhouden als ze bijverdienen naast hun uitkering.[121] Het doel is om werk te bevorderen maar ook om de bestaanszekerheid te verbeteren. De uitstroom naar werk was bij een tussentijdse evaluatie bij deelnemers aan het experiment ongeveer twee keer hoger dan de uitstroom bij bijstandsgerechtigden die geen bijverdienpremie ontvingen.[122] De eindevaluatie leert dat financiële onzekerheid de arbeidsparticipatie in de weg staat en dat de aard en intensiteit van de begeleiding door klantmanagers van bijstandsgerechtigden ertoe doet. Vooral kwetsbare doelgroepen, zoals alleenstaande mannen, vrouwen in een gezin en mannen met een migratieachtergrond hebben baat bij extra persoonlijke aandacht en vertrouwen als uitgangspunt.[123]

Vooral mensen met een arbeidsbeperking zijn moeilijk bemiddelbaar. Ongeveer de helft heeft nog geen werk. Het kabinet heeft extra maatregelen voorgesteld om meer mensen met een beperking aan een baan helpen en aan het werk houden.[124] Er zijn extra banen gerealiseerd, maar werkgevers nemen niet vaker mensen met een arbeidsbeperking aan dan in het verleden.[125]

Conclusie na de toetsing van de bijstand aan de stelseldoelen

De doelen van de bijstand worden ten dele gerealiseerd. De inkomensbescherming is verminderd door strengere voorwaarden en afnemende rechten voor jongeren. De koopkracht van veel bijstandsgerechtigden staat onder druk door de energiearmoede en de inflatie. Het CPB verwacht dat de armoede weer gaat stijgen door het aflopen van tijdelijke inkomensmaatregelen en de verwachte toename van de werkloosheid. Lang niet alle bijstandsgerechtigden houden voldoende geld over voor sociale participatie. Mede dankzij de krapte op de arbeidsmarkt is de arbeidsdeelname de afgelopen tien jaar niet zo hoog geweest, maar er zit ook een vaste groep in permanente uitkeringsafhankelijkheid.

Dan de vraag in hoeverre het stelsel voldoet aan de vier stelselvoorwaarden uit hoofdstuk 1: Hoe voorspelbaar, toegankelijk, uitvoerbaar en houdbaar is de bijstand?

---

121 Elshout, Judith (2021) *T2 Rapportage kwalitatief Amsterdams experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden* (link)
122 Gemeente Amsterdam (2020) *Premie heeft positief effect op uitstroom naar werk* (link)
123 Bos, De Beer, Elshout, Portielje en Van Berkel (2023) *Naar een werkzame bijstand. Bevindingen uit het Amsterdamse bijstandsexperiment*. Utrecht: Eburon, p. 116-117 (link)
124 Rijksoverheid.nl (2023) *Een breed offensief* (link)
125 Werk.nl (link); SCP (2022) *Arbeidsmarkt in kaart* (link)

Minder voorspelbaar

Voor veel mensen is het onduidelijk wat de gevolgen zijn als er zich veranderingen voordoen in hun leef- en werksituatie waardoor zij niet de stap maken om weer te gaan werken, of meer uren te gaan werken. Daarnaast leidt ook de strikte fraudebestrijding tot grote onrechtvaardigheden[126] en grote verschillen in handhaving tussen gemeenten.[127] De regelgeving is volgens het Ministerie van SZW de afgelopen jaren "doorgeslagen naar handhaving en fraudebestrijding" en er moet meer ruimte komen voor de bedoeling van de wet.[128]

Geringe toegankelijkheid

Verschillende onderzoeken naar niet-gebruik laten zien dat niet alle inkomensvoorzieningen bekend zijn bij alle groepen. De Nationale Ombudsman constateert herhaaldelijk een gebrek aan laagdrempeligheid van sociale voorzieningen. Burgers noemen daarnaast hun wantrouwen in de overheid vaak als reden voor het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.[129]

Ingewikkelde uitvoerbaarheid

In de afgelopen decennia is de fiscale en sociale wetgeving steeds ingewikkelder gemaakt. Inmiddels zijn de grenzen van dit beleid volgens Jan Donders en Flip de Kam in zicht of reeds overschreden. Een eenvoudiger vormgegeven stelsel kent volgens hen lagere maatschappelijke kosten en grotere transparantie.[130] Ambtenaren en professionals moeten uit de voeten kunnen met de regels en de doelen kunnen realiseren met de beschikbare mensen, middelen en tijd.

Het SCP concludeerde dat gemeenten kampten met opstartproblemen en moesten wennen aan hun nieuwe taak en een nieuwe doelgroep van de Participatiewet.[131] De Nationale ombudsman constateert geregeld dat regels en administratieve verplichtingen in het sociaal domein te ingewikkeld en tijdrovend zijn voor doelgroepen zoals jongeren met een beperking en statushouders. Maar ook voor familie, mantelzorgers, vrijwilligers en professionele intermediairs zijn de regels vaak ingewikkeld. Zelfs de professionals zijn lang niet altijd voldoende

---

126 Ministerie van SZW (2021) *Hoofdlijnen handhavingsbeleid in de sociale zekerheid* (link)

127 Hirsch Ballin, E.M.H., A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (2021) (red.) *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom juridisch (link)

128 Rijksoverheid.nl (2022) *Kabinet wil bij uitvoering sociale zekerheid meer uitgaan van vertrouwen* (link)

129 Nationale ombudsman (2022) *Sociale minima in de knel*, p. 14 en 18 (link)

130 Donders, J. en F. de Kam (2022) *Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima.* ESB, 107(4813), (link)

131 SCP (2019) *Doelstellingen Participatiewet nauwelijks behaald* (link)

op de hoogte van vaak veranderende regelgeving. Gemeenten hebben afgelopen periode zoveel extra taken op het gebied van inkomensbescherming en activering op hun bord gekregen dat ze over te weinig tijd, geld en kennis beschikken om die taken goed te vervullen.[132]

In reactie op de toeslagenaffaire voegen de overheid en de Tweede Kamer in sociale wetten zoals de Participatiewet nu allerlei hardheidsclausules en 'kan'-bepalingen toe, waarbij uitvoerders zelf kunnen bepalen of ze de bepalingen toepassen. Alleen worden die 'kan'-bepalingen vaak weer dichtgetimmerd met aanvullende voorwaarden of lossen ze de problemen slechts gedeeltelijk op. Maatwerk in de uitvoering is geen pleister voor strenge wetgeving. De Hoge Colleges van Staat waarschuwen voor al te gemakkelijke maatwerkoplossingen. Maatwerk is niet het uitgangspunt, maar het sluitstuk van beleid.[133]

Houdbaarheid: stevig politiek en maatschappelijk draagvlak

Hoeveel geld de overheid bereid is uit te geven aan de bijstand is een politieke keuze. De financiële houdbaarheid van het uitkeringsstelsel is sinds de jaren tachtig een belangrijk politiek doel. Opeenvolgende bijstandshervormingen gingen dan ook gepaard met bezuinigingen, vooral de Wet Werk en Bijstand (2004) en de Participatiewet (2015). De collectieve uitgaven voor de Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet zijn zo'n 7 miljard euro per jaar.[134] Dat is ongeveer 7 procent op het totaal aan uitgaven voor de sociale zekerheid. Een bijstandsuitkering kost volgens Berenschot gemiddeld 14 duizend euro per persoon per jaar plus bijna 2.900 euro voor de uitvoering door de gemeenten.[135]

Het maatschappelijk draagvlak voor sociale voorzieningen is aanzienlijk, maar verschilt per doelgroep. Zo wil men eerder betalen voor kinderen in armoede dan voor jongvolwassenen.[136] Nederlanders vinden het bestrijden van armoede samen met het beschermen van de koopkracht op dit moment de belangrijkste taak van het ministerie van SZW, maar er is weinig vertrouwen dat het ministerie die taak goed oppakt.[137] Collewet en collega's lieten in 2022 zien dat Neder-

132 Nationale ombudsman (2022) *Sociale minima in de knel*, p. 15 (link)

133 Nationale ombudsman (2022) *Jaarverslag 2021 De burger kan niet wachten* (link); Raad van State, Algemene Rekenkamer & Nationale Ombudsman (2021). *Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger.* Gezamenlijke paper ten behoeve van de formatiegesprekken (link)

134 Begrotingsstaten van het Ministerie van SZW (link)

135 Sandee, R. (2018) *Uitvoering bijstand kost bijna 2900 euro per uitkering* (link)

136 Oorschot, W. van en F. Roosma (2016). *Het maatschappelijk draagvlak van sociale voorzieningen.* In: *Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 4, p. 5-10 (link)

137 Rijksoverheid.nl (2022) *Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW voorjaar 2022*, p. 2 (link)

landers voor een genereuze én activerende bijstand zijn. Nederlanders willen bijverdienen en giften in de bijstand toestaan. Ze vinden het belangrijk dat bijstandsontvangers verplicht zijn om te solliciteren en een tegenprestatie te leveren. Sancties in de bijstand vinden Nederlanders wenselijk, maar deze mogen niet te zwaar zijn.[138]

Conclusie na de toetsing van de bijstand aan de stelselvoorwaarden

De voorspelbaarheid van inkomsten en verrekeningen neemt af als mensen van bijstand naar (meer) werk gaan. Dat maakt mensen onzeker. De toegang tot de bijstand is in de loop der tijd minder laagdrempelig geworden, vooral voor jongeren, Europese migranten en zelfstandigen. De complexiteit van de regels maakt het lastig om regels eenduidig uit te voeren en leidt voor burgers tot niet goed uitlegbare verschillen. Bezuinigingen op de bijstand hebben de financiële houdbaarheid vergroot, maar zijn ten koste gegaan van de inkomensbescherming en de middelen voor activerend arbeidsmarktbeleid. Er is nog altijd een groot maatschappelijk draagvlak voor een bijstand met bijverdienmogelijkheden, tegenprestaties en milde sancties.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in welke mate de bijstand en andere landelijke minimuminkomensregelingen bijdragen aan de bestaanszekerheid van mensen op het sociaal minimum. De bijstand heeft zich ontwikkeld van gunst naar recht door de opbouw van de verzorgingsstaat (1945-1963) en verzorgingsstaatuitbouw (1963-1975). Naast rechten kwamen er ook plichten. Na de oliecrisis werd er vanaf de jaren zeventig bezuinigd en kwam er een periode van een stagnerende verzorgingsstaat (1975-1994) en verzorgingsstaathervorming (1994-2015). Er kwam meer nadruk op plichten en de eigen verantwoordelijkheid van mensen. De participatiesamenleving werd uitgeroepen en veel taken van de verzorgingsstaat werden gedecentraliseerd. In 2015 werd de Participatiewet ingevoerd die mensen sterker aan moest zetten tot activering.

De inkomensbescherming van mensen met een bijstandsuitkering is sinds de jaren tachtig afgenomen. De verhoging van het wettelijk minimumloon in 2023 diende dat te veranderen. Maar veel mensen op het sociaal minimum houden mede door de energielasten en de inflatie minder geld over om rond te komen en sociaal te participeren. Vooral voor gezinnen met kinderen is dat problema-

---

138 Collewet, M. et al (2022) *Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand*. ESB, 107(4813) (link)

tisch. Het eerste rapport van de Commissie ging daar uitgebreid op in. Gebrek aan financiële zekerheid belemmert de arbeidsparticipatie. Mede dankzij de krapte op de arbeidsmarkt is de arbeidsdeelname de afgelopen tien jaar niet zo hoog geweest, maar er zit ook een vaste groep in een permanente uitkeringsafhankelijkheid. Deze mensen hebben extra, persoonlijke begeleiding nodig voor arbeidsparticipatie of zinvolle dagbesteding.

Bij de beoordeling van de toereikendheid van het stelsel zien we dat vooral de onvoorspelbare gevolgen van verandering in leef- en werksituatie mensen in de bijstand onzeker maken. Ook is er kritiek op de rechtsgelijkheid door de verschillen tussen gemeenten bij de toepassing en handhaving van regels en de voorzieningen voor groepen. De toegang tot de bijstand is in de loop der tijd minder laagdrempelig geworden door strengere voorwaarden en door afnemende rechten voor jongeren. Het niet-gebruik is ook relatief hoog onder jongeren, Europese migranten en zelfstandigen. De complexiteit van de regels maakt het lastig om regels eenduidig uit te voeren. Het beroep op maatwerk maakt de uitvoering tijdrovender en leidt voor burgers tot niet goed uitlegbare verschillen. Bezuinigingen op de bijstand hebben de financiële houdbaarheid vergroot, maar er is nog altijd veel maatschappelijk draagvlak voor een bijstand met bijverdienmogelijkheden, tegenprestaties en milde sancties.

In het wetsvoorstel Participatiewet in Balans worden verschillende aanpassingsvoorstellen gedaan om de toereikendheid van de bijstand te vergroten om zo de doelen beter te realiseren en het stelsel beter te laten werken. Het ministerie van SZW werkt aan voorstellen om de Participatiewet meer ‘in balans’ te brengen en sommige strikte regels te versoepelen, maar daarmee zijn nog niet alle knelpunten verholpen.

4 Toeslagen

4.1 Inleiding

Naast inkomen uit een minimumuitkering of AOW (hoofdstuk 3) kunnen huishoudens met een laag inkomen een beroep doen op een aantal landelijke inkomensregelingen. De belangrijkste regelingen in het landelijke aanvullende inkomensbeleid zijn fiscale kortingen en aftrekposten, de kinderbijslag en de vier toeslagen die vallen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), namelijk de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag.[1] Daarnaast zijn er ook inkomensaanvullingen voor specifieke kleine doelgroepen, zoals de dubbele kinderbijslag voor ouders van zorgintensieve kinderen. Kleinere inkomensregelingen blijven in dit hoofdstuk grotendeels buiten beschouwing, en dat geldt in mindere mate ook voor de kinderbijslag. De focus ligt op de vier toeslagen.

Dit hoofdstuk geeft eerst een korte beschrijving van de vier toeslagen (kader 4.1). Vervolgens gaat het in op de belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen periode en de belangrijkste (geplande) aanpassingen. Daarna komt een aantal knelpunten aan bod, en worden toeslagen getoetst aan de stelseldoelen en stelselcriteria uit hoofdstuk 1.

Kader 4.1 Toeslagen in het kort

Doel en doelgroep

Toeslagen zijn bedoeld als financiële tegemoetkoming voor specifieke kosten of omstandigheden. Op dit moment zijn er vier toeslagen:

1. De zorgtoeslag (ZT) is bedoeld voor de uitgaven aan de verplichte zorgverzekering;
2. De huurtoeslag (HT) is bedoeld voor de uitgaven aan een huurwoning;
3. Het kindgebonden budget (WKB) is bedoeld voor de kosten van levensonderhoud van kinderen tot 18 jaar;
4. De kinderopvangtoeslag (KOT) is bedoeld om de ontwikkeling van jonge kinderen en de arbeidsdeelname van hun ouders te stimuleren.

1 De Awir is een kaderwet voor een gestroomlijnde uitvoering van alle toeslagen.

Voorwaarden

Het maken van de kosten waarvoor de toeslag is bedoeld is een voorwaarde om een toeslag te ontvangen. Voor het recht op huurtoeslag is het hebben van een huurwoning vereist, voor het recht op kinderopvangtoeslag is het gebruik van kinderopvang vereist, enzovoorts. Daarnaast gelden ook andere voorwaarden, die kunnen verschillen per toeslag. Zo geldt er bij drie van de vier toeslagen een vermogensgrens (ZT, HT, WKB) en geldt er bij de huurtoeslag een maximale huurgrens.

Uitvoering

De vier toeslagen worden allen uitgevoerd door Dienst Toeslagen, een onderdeel van het Ministerie van Financiën.

Hoogte

De hoogte hangt bij alle toeslagen af van het inkomen. Als het inkomen stijgt, wordt de hoogte van de toeslag afgebouwd. Daarnaast gelden toeslagspecifieke factoren. Een aantal van deze factoren zijn het hebben van een partner (ZT, HT, WKB), de woninghuur (HT), het aantal kinderen (WKB), de leeftijd van kinderen (WKB) en het aantal uren kinderopvang (KOT).

- Maximale zorgtoeslag is 156 euro (alleenstaande) of 265 euro (samenwonenden) per maand;
- Maximale huurtoeslag ligt voor de meeste huishoudens tussen 250 euro en 340 euro per maand (afhankelijk van woninghuur);
- Maximaal kindgebonden budget is 138 euro per kind per maand. Vanaf het tweede kind en verder is het bedrag per kind 10 euro lager. Voor oudere kinderen is het bedrag per kind hoger (22 euro per maand hoger voor kinderen van 12 tot 15 jaar, 40 euro per maand hoger voor kinderen van 16 tot 17 jaar). Alleenstaande ouders krijgen 321 euro per maand extra.
- Maximale kinderopvangtoeslag hangt – naast het inkomen – af van het aantal uren kinderopvang. Dit kan oplopen tot circa 1.000 euro per maand per kind op de buitenschoolse opvang (5 dagen per week opvang) of circa 2.000 euro per maand per kind op de dagopvang (5 dagen per week opvang).

Indexatiesystematiek

Toeslagen worden jaarlijks geïndexeerd. Elke toeslag heeft een eigen indexatiesysteem, maar bij elke toeslag sluit indexatie aan bij de prijsontwikkeling van de gesubsidieerde uitgave.

Proces voor aanvraag en beoordeling
Burgers moeten voor de meeste toeslagen een aanvraag doen via *Mijn toeslagen*. Een uitzondering hierop is het kindgebonden budget, omdat ouders met zorgtoeslag of huurtoeslag hier automatisch voor in aanmerking komen. Dienst Toeslagen betaalt toeslagen maandelijks als *voorschot* uit, zodat burgers de toeslag ontvangen voordat de uitgaven plaatsvinden waarvoor de toeslag is bedoeld. Omdat vooraf niet altijd duidelijk is hoe hoog het jaarinkomen zal zijn, werkt de Belastingdienst met een *schatting* van het *actuele* jaarinkomen. Dat wil zeggen: het verwachte inkomen in datzelfde kalenderjaar. Achteraf wordt vastgesteld of iemand daadwerkelijk recht had op de ontvangen toeslag, en zo ja, op welk bedrag. Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor het doorgeven van tussentijdse wijzigingen in het inkomen of in hun persoonlijke situatie. Eventueel te weinig of te veel uitgekeerde toeslag wordt nabetaald of teruggevorderd.

4.2 Belangrijkste ontwikkelingen van toeslagen en het belang van toeslagen

Belangrijkste ontwikkelingen sinds de invoering van toeslagen

Toeslagen zijn ontstaan uit de wens om niet-gebruik en de armoedeval te bestrijden

In de beginjaren van deze eeuw bestaat er een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelingen en eigen bijdragen, die elk hun eigen kenmerken hebben (inkomensdefinities, partnerbegrippen, vermogenstoetsen, etc.).[2] De optelsom van deze verschillende regelingen maakt het stelsel echter complex. Als gevolg daarvan is het lastig om alle rechthebbenden te bereiken met de bestaande regelingen. Bovendien leidt de veelheid aan regelingen soms tot een armoedeval. Er is sprake van een armoedeval als mensen (meer uren) gaan werken, maar financieel gezien toch slechter af zijn door belastingheffing en het verlies van recht op inkomensafhankelijke regelingen. Als reactie op deze problemen ontstaat de wens om verschillende regelingen samen te voegen en te integreren. Hierover verschijnen meerdere rapporten[3] en dit resulteert in 2006 uiteindelijk in de eerdergenoemde *Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)*, de

2 Zie bijvoorbeeld: Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (HIAR) (2003) *Eindrapport* (link)

3 Zie bijvoorbeeld de verschillende rapporten van de Interdepartementale Werkgroep voor de Harmonisatie van Inkomensafhankelijke Regelingen (HIAR) en de analyse in Vonk (2020) *Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer* (link).

kaderwet voor de vier huidige toeslagen.[4] Naast de wens om niet-gebruik en de armoedeval tegen te gaan was de Awir ook bedoeld om te zorgen voor harmonisatie, meer transparantie voor de burger en lagere uitvoeringskosten.[5]

Na de introductie van toeslagen verschuift de focus van efficiëntie naar fraudebestrijding

In de eerste jaren na inwerkingtreding van de Awir (2006) staat snelle uitbetaling aan de burger centraal in het toeslagenbeleid.[6] Beleid is erop gericht om processen zo efficiënt mogelijk te maken. Er komt één loket voor toeslagen, namelijk de Belastingdienst. Deze periode wordt gekenmerkt door een groot vertrouwen in de *zelfredzaamheid* van de burger. Dat sluit aan bij de bredere trend van die tijd, waarin verantwoordelijkheid in toenemende mate bij de burger wordt neergelegd, en waarin de burger zelf in actie moet komen om zijn/haar inkomen veilig te stellen. Deze beweging is beschreven in hoofdstuk 3. Een ander kenmerk van de periode rond de introductie van de Awir is een groot vertrouwen in de *integriteit* van de burger. Aanvragen worden bijvoorbeeld beperkt gecontroleerd. Na enkele jaren raken steeds meer mensen ervan overtuigd dat deze houding ook tot misbruik kan leiden. In het nieuws verschijnen veelvuldig berichten over misbruik, zoals de Bulgarenfraude[7] en de fraude bij gastouderbureaus in de kinderopvang[8]. Mede als gevolg hiervan slaat ook het politieke klimaat om, en komt er meer aandacht voor fraudebestrijding.[9] Zo besluit het kabinet-Rutte II om een speciale ministeriële commissie in te stellen voor de aanpak van fraude. Ook in de wetgeving komen er meer mogelijkheden voor de Belastingdienst om fraude te bestrijden, bijvoorbeeld met de *Wet aanpak fraude in toeslagen en fiscaliteit* uit 2013. Tegen deze achtergrond ontstaat er ook in de uitvoering een basishouding van wantrouwen. Burgers worden wantrouwend benaderd en vaker gezien als potentiële fraudeurs.[10]

Sinds een aantal jaren verschuift de focus van fraudebestrijding naar verbetering van de uitvoering

Inmiddels wordt het fraudebeleid van de afgelopen jaren als te streng beoordeeld. Mede door berichtgeving over de kinderopvangtoeslagaffaire, en het

---

4 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (2004) (link)
5 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (2004) (link)
6 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel* (link)
7 RTL (2015) *Uitspraak Bulgarenfraude: hoe zat het ook alweer?* (link)
8 RTL (2015) *Gastouderbureaus frauderen voor miljoenen met kinderopvangtoeslag* (link)
9 Frederik, J. (2021) *Zo hadden we het niet bedoeld.* De Correspondent (link)
10 Tweede Kamer (2020) *Verslag parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: Ongekend onrecht* (link)

werk van de commissie-Donner[11] en de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, komt het inzicht dat fouten niet altijd een gevolg zijn van bewuste fraude. Minstens zo vaak zijn fouten het gevolg van de complexiteit van het toeslagenstelsel en onwetendheid of gebrek aan doenvermogen van burgers om tijdig wijzigingen in de persoonlijke situatie door te geven aan de Belastingdienst. Recentelijk zijn er daarom voorstellen gedaan om wetgeving meer te richten op het ondersteunen van burgers, het terugbrengen van de menselijke maat en het wegnemen van hardheden, zoals de Wet hardheidsaanpassing Awir.[12] Een foutje wordt bijvoorbeeld niet meer meteen bestempeld als fraude. Volgens de Nationale ombudsman en het SCP is er echter nog een lange weg te gaan om het vertrouwen van burgers terug te winnen.[13]

Bereik en financiële belang van toeslagen

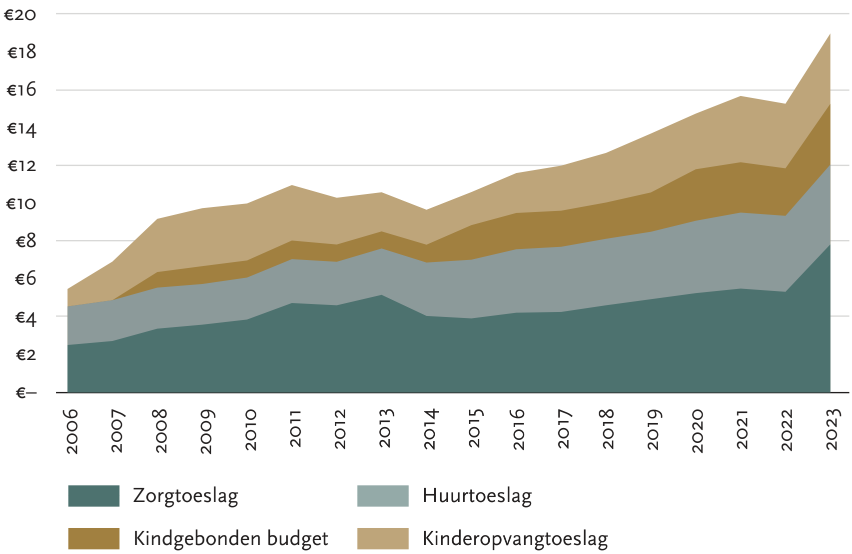
Het bereik en het financiële belang van toeslagen is sinds de invoering fors toegenomen

Circa 5,5 miljoen huishoudens in Nederland ontvingen in 2021 een of meerdere toeslagen.[14] Dat betekent dat 2 op de 3 huishoudens een of meerdere toeslagen ontvangt. In totaal keerde de Belastingdienst 7,9 miljoen toeslagen uit in 2021. De zorgtoeslag is in 2021 met 4,7 miljoen de meest voorkomende toeslag, gevolgd door de huurtoeslag met 1,5 miljoen (zie figuur 4.1). De figuur laat ook zien dat het totaalbedrag aan uitgekeerde toeslagen sinds de invoering van toeslagen is verdriedubbeld, van circa 5,5 miljard euro in 2006 tot circa 15,6 miljard euro in 2021. Die stijging komt voor een beperkt deel doordat meer huishoudens een toeslag ontvangen. Het grootste deel van de stijging komt doordat de hoogte van toeslagen in verschillende jaren is verhoogd (bovenop reguliere indexatie). In 2023 heeft het kabinet verschillende toeslagen verhoogd, als onderdeel van een pakket koopkrachtmaatregelen. Naar verwachting loopt het totaal uitgekeerde toeslagbedrag hierdoor verder op naar 18,9 miljard euro. Meer dan de helft van dit bedrag komt terecht bij huishoudens met een inkomen lager dan het wettelijk minimumloon, maar meer dan 20 procent van het toeslagengeld gaat ook naar huishoudens met een inkomen hoger dan modaal.[15]

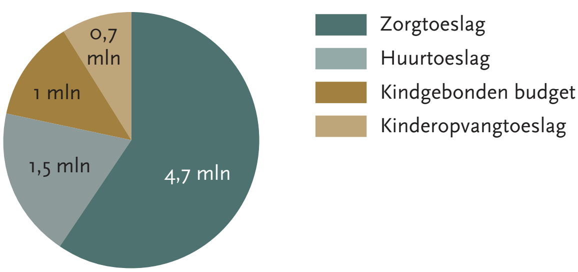
---

11 Commissie-Donner (2020) *Eindrapport - Omzien in verwondering 2* (link)
12 Wet hardheidsaanpassing Awir, Memorie van toelichting (2020) (link)
13 Interview nationale ombudsman (2021) *Overheid moet vertrouwen terugwinnen* (link); SCP (2023) *Burgerperspectieven 2023 bericht 2* (link)
14 Dienst Toeslagen (2023) *Feiten en cijfers over toeslagen* (link)
15 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*, p. 9 (link)

Figuur 4.1a Ontwikkeling van het totaalbedrag aan uitgekeerde toeslagen (in miljarden euro's)



Figuur 4.1b Aantal uitgekeerde toeslagen (in miljoenen)



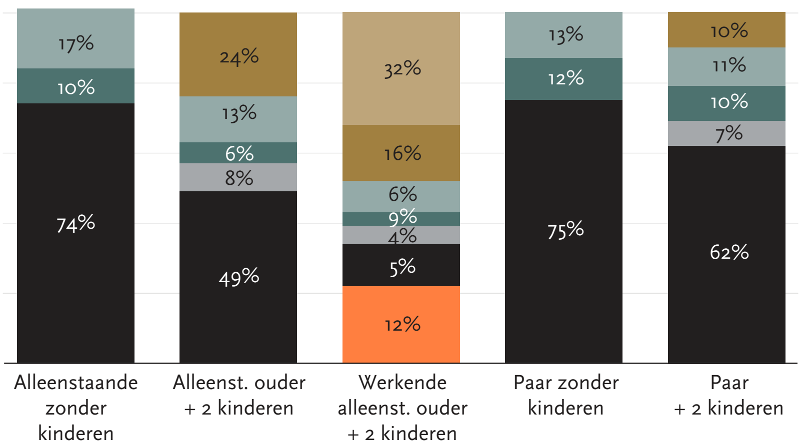
Bron: Feiten & cijfers over toeslagen (link), CBS Opendata (link) en jaarplannen Dienst Toeslagen 2022 (link) en 2023 (link)

Sociale minima zijn vaak sterk afhankelijk van inkomen uit toeslagen

Huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum zijn vaak sterk afhankelijk van inkomen uit toeslagen of uit andere landelijke vormen van inkomensondersteuning. Figuur 4.2 laat voor verschillende huishoudtypen met een inkomen op het sociaal minimum zien welk aandeel van de inkomsten bestaat uit bijstand (of eventueel werk), en welk deel uit aanvullingen vanuit toeslagen of kinderbijslag. De onderstaande tabel illustreert dat het aandeel toeslagen in

2022 voor alle huishoudenstypen meer dan een kwart is. Bij een alleenstaande ouder met twee kinderen vormen aanvullingen vanuit toeslagen ruim 40 procent van de totale inkomsten. Voor specifieke gevallen kan dit aandeel nog hoger uitvallen. Bijvoorbeeld als een ouder meer dan twee kinderen heeft, en daardoor recht heeft op meer kindgebonden budget. Of als een alleenstaande ouder in de bijstand twee dagen werkt, en daardoor twee dagen per week gebruikmaakt van kinderopvang. In die gevallen kan het aandeel inkomen uit toeslagen oplopen tot circa 60 procent.

Figuur 4.2 Aandeel inkomen uit bijstand en toeslagen voor huishoudens op sociaal minimumniveau



Totale inkomsten	€ 19.357	€ 29.495	€ 41.522	€ 27.383	€ 33.533
% inkomsten uit toeslagen	26%	43%	59%	25%	31%

Zorgtoeslag
Huurtoeslag
Kindgebonden budget
Kinderopvangtoeslag
Kinderbijslag
Netto bijstand
Netto inkomsten uit werk

Bron: eigen berekeningen Commissie sociaal minimum, 2023.

Toelichting: Als inkomsten uit toeslagen is gerekend met zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. De kinderbijslag is geen toeslag. De berekeningen voor huurtoeslag zijn gebaseerd op de gemiddelde huur per huishoudtype (in lijn met rapport I). In werkelijkheid kan dit afwijken, als sprake is van een hogere of lagere huur.

Kader 4.2 Voorgenomen aanpassingen rond toeslagen uit het coalitieakkoord Rutte IV

Ambitie om toeslagen af te schaffen

De Tweede Kamer heeft in de achterliggende jaren verschillende moties aangenomen, die de regering verzoeken om plannen te maken voor afschaffing van het toeslagenstelsel.[16] En in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV was de ambitie opgenomen om alle toeslagen op termijn af te schaffen. Dat betekent niet dat huishoudens met een lager inkomen niet langer financieel worden ondersteund, maar vooral dat de manier waarop huishoudens worden ondersteund anders moet.

Plannen voor afschaffing van de kinderopvangtoeslag

In het coalitieakkoord van Rutte IV stond het voornemen om de kinderopvangtoeslag te vervangen door een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96 procent (tot de zogenaamde maximum uurprijs) voor alle werkende ouders. Deze vergoeding wordt rechtstreeks uitbetaald aan kinderopvanginstellingen, zodat er geen grote geldstromen meer via de portemonnee van ouders lopen. De hervorming zou ingaan vanaf 2027. De hervorming zou een forse vereenvoudiging betekenen van het financieringsstelsel in de kinderopvang, maar verschillende experts en de planbureaus maken zich zorgen over de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang voor huishoudens met een lager inkomen.[17] De verwachting is namelijk dat ouders meer kinderopvang zullen gaan gebruiken, en dat daardoor een tekort aan opvangplaatsen zal ontstaan en dat prijzen zullen stijgen.

Plannen voor aanpassingen aan de huurtoeslag

Huurders met een laag inkomen in een vrijesectorhuurwoning krijgen recht op huurtoeslag, waardoor circa 116 duizend extra huishoudens in aanmerking komen voor huurtoeslag. Daarnaast krijgen jongeren van 21 en 22 recht op volledige huurtoeslag. Tegelijkertijd gaat de hoogte van de huurtoeslag omlaag, doordat servicekosten niet langer subsidiabel zijn en doordat de maandelijkse eigen bijdrage met 4 euro wordt verhoogd.[18] Deze

16 Zie bijvoorbeeld de motie Bruins/Van Weyenberg, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 558 (link) of de motie Van Weyenberg/Maatoug, Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 87 (link).

17 Zie bijvoorbeeld SCP en CPB (2023) *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan* (link); Plantenga, Van Huizen en Leseman (2022) *Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering* (link)

18 Rijksoverheid (2023) *Recht op huurtoeslag voor meer huurders met lage inkomens* (link)

aanpassingen maken de huurtoeslag beschikbaar voor een grotere groep huurders met een laag inkomen, maar zijn geen stappen in de richting van afschaffing. Aanvankelijk was het ook de bedoeling om de huurtoeslag te baseren op een genormeerde huur (in plaats van op feitelijke huur), maar dit onderdeel is uit het wetsvoorstel gehaald na kritiek van de Raad van State, onder meer op de negatieve inkomenseffecten voor sommige groepen huurders.

Uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel

Voor de afschaffing van andere toeslagen zijn nog geen concrete plannen gemaakt. Wel worden er alternatieven uitgewerkt voor het toeslagenstelsel.[19] Hiervoor worden bestaande probleemanalyses herijkt, eerder uitgewerkte alternatieven geactualiseerd en eventueel nieuwe alternatieven toegevoegd, zowel binnen als buiten het huidige toeslagenstelsel. Een volgend kabinet kan hierover besluiten.

Het kabinet werkt in elk geval de volgende opties uit:

- Verlagen of afschaffen van toeslagen in combinatie met wijzigingen in het belastingstelsel. Mogelijke opties hiervoor zijn:
  - Afschaffen of verlagen van toeslagen in combinatie met het verlagen van belastingtarieven en heffingskortingen (zoals de algemene heffingskorting of de arbeidskorting).
  - Afschaffen van toeslagen in combinatie met het afschaffen van aftrekposten en heffingskortingen. Deze optie betekent een majeure vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel, waarbij de inkomensverdeling zoveel mogelijk gelijk blijft met inkomensonafhankelijke toelagen en een eenvoudige progressieve inkomstenbelasting.
  - Integratie van toeslagen in het belastingstelsel door de introductie van uitkeerbare heffingskortingen. (Uitkeerbare heffingskortingen zijn feitelijk toeslagen die via het belastingstelsel worden uitgekeerd.)
- Verlagen of afschaffen van toeslagen in combinatie met wijzigingen in de sociale zekerheid. Mogelijke opties hiervoor zijn:
  - Afschaffen of verlagen van toeslagen in combinatie met een verhoging van het wettelijk minimumloon.

19 Ministeries van Financiën, SZW, VWS en VRO (2023) *Tussenrapportage Toekomst toeslagenstelsel* (link)

    - Het samenvoegen van toeslagen met andere regelingen in de sociale zekerheid, bijvoorbeeld het samenvoegen van het kindgebonden budget met de kinderbijslag.
- Verlagen of afschaffen van afzonderlijke toeslagen in combinatie met specifieke maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn:
    - Afschaffing of verlaging van de huurtoeslag in combinatie met een huurverlaging.
    - Afschaffing of verlaging van de zorgtoeslag in combinatie met een verlaging van de nominale zorgpremie.
- Toekenning van toeslagen op basis van een vastgesteld inkomen. Mogelijke opties hiervoor zijn:
    - Toekenning op basis van historisch inkomen (t-2). Door te werken met inkomensgegevens die (zo goed als) vast staan kan het aantal terugvorderingen worden verminderd.
    - Toekenning op basis van inkomen op grond van de polisadministratie. Door te werken met actuelere inkomensgegevens kan het aantal terugvorderingen worden verminderd.
- Basisbehoeftentoeslag: Samenvoegen van twee of drie toeslagen in één toeslag.

4.3 Knelpunten

De focus ligt in deze paragraaf op de vier toeslagen. De kinderbijslag blijft buiten beschouwing, omdat er relatief weinig knelpunten bekend zijn van deze regeling (zie kader 4.3).

Kader 4.3 Kinderbijslag

De kinderbijslag is een inkomensonafhankelijke regeling die wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De kinderbijslag is bedoeld als tegemoetkoming voor de kosten van kinderen tot 18 jaar. Alle ouders met kinderen jonger dan 18 jaar hebben recht op kinderbijslag. De kinderbijslag wordt uitbetaald per kwartaal, en de hoogte ervan hangt af van de leeftijd van kinderen. Ouders van kinderen tot en met 5 jaar ontvangen 261,70 euro per kind per kwartaal, en dit bedrag loopt op naar 317,77 euro voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar, en tot 373,85 euro voor kinderen van 12 tot en met 17 jaar. Ouders moeten de kinderbijslag voor het eerste kind zelf aanvragen bij de SVB. Ouders ontvangen hierover een brief van de SVB, ongeveer 2 tot 4 weken nadat een kind is ingeschreven bij de gemeente, waarin zij

erop worden gewezen dat ze kinderbijslag kunnen aanvragen. Als ouders daarna nog meer kinderen krijgen, past de SVB zelf de bedragen aan. Ouders hoeven hiervoor geen actie te ondernemen. De kinderbijslag stopt automatisch zodra een kind 18 jaar wordt. Jaarlijks ontvangen 1,9 miljoen gezinnen ongeveer 3,3 miljard euro aan kinderbijslag.

Weinig niet-gebruik, weinig terugvorderingen en geen bijdrage aan de armoedeval

Het niet-gebruik van de kinderbijslag is zeer laag. Niet-gebruik is wel hoger bij twee specifieke regelingen binnen de kinderbijslag, namelijk de dubbele kinderbijslag voor kinderen met een intensieve zorgbehoefte (DKIZ) en een extra bedrag kinderbijslag (AKW+).[20] De SVB probeert niet-gebruik bij deze twee regelingen terug te dringen door dubbele kinderbijslag automatisch uit te keren aan ouders van kinderen die via het Centraal Indicatiestelling Zorg een Wlz-indicatie hebben gekregen. Doordat het recht op kinderbijslag vooraf wordt vastgesteld, komen terugvorderingen en nabetalingen nauwelijks voor. En doordat de kinderbijslag onafhankelijk is van het inkomen, leidt de regeling niet tot een armoedeval. Daar staat tegenover dat de kinderbijslag generiek is, en dus minder gericht dan bijvoorbeeld het kindgebonden budget, en dus duurder. Bovengenoemde aspecten illustreren de afweging tussen meer universele regelingen en meer gerichte regelingen. Problemen met de uitvoerbaarheid komen beperkt voor, hoewel de SVB wel knelpunten signaleert met betrekking tot de interactie tussen kinderbijslag en andere kinderregelingen (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en bij ouders die buiten Nederland verblijven.[21]

20 Ouders van kinderen van 3 jaar of ouder met een intensieve zorgbehoefte komen in aanmerking voor dubbele kinderbijslag (DKIZ). Ouders met dubbele kinderbijslag komen soms ook in aanmerking voor een extra bedrag kinderbijslag (AKW+), bedoeld als compensatie voor het feit dat ouders vaak minder mogelijkheden hebben om te werken als kinderen meer zorg en aandacht nodig hebben. Ouders hebben recht op AKW+ als zij DKIZ ontvangen, en als zij alleenstaand zijn, of – in geval van een paar – als één van de partners een inkomen heeft dat lager is dan 5.219 euro per jaar.

21 SVB (2023) *Knelpuntenbrief 2023* (link)

1. Het toeslagenstelsel vergt te veel van het denk- en doenvermogen van burgers

Veel knelpunten rond toeslagen hangen samen met terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen. Veel van deze knelpunten zijn terug te voeren op een dieperliggend probleem, namelijk dat de basisprincipes van het toeslagenstelsel elkaar tegenspreken, en dat het stelsel te veel vraagt van het denk- en doenvermogen van burgers, terwijl burgers vaak wel de verantwoordelijkheid dragen voor mogelijke fouten. De volgende alinea's gaan hier uitgebreider op in.

Het toeslagenstelsel gaat uit van zelfredzame, rationele burgers en voorspelbare situaties

Het ontwerp van het toeslagenstelsel is gestoeld op de aanname dat burgers zelf hun recht halen en hiertoe actie ondernemen.[22] Burgers weten wanneer ze recht hebben op een toeslag en zijn in staat om die zelf aan te vragen. Burgers weten wat hun verzamelinkomen is, en zijn in staat om hun inkomen te berekenen en vooraf goed in te schatten. Burgers weten welke elementen van hun persoonlijke situatie relevant zijn voor het recht op toeslagen, en zijn in staat om eventuele wijzigingen tijdig door te geven aan de Belastingdienst.

In de praktijk begrijpen veel burgers de complexe regels van het toeslagenstelsel niet

De voorwaarden en regels die een rol spelen in het recht op toeslagen verschillen per toeslag en worden door veel burgers als ingewikkeld ervaren. Veel burgers weten bijvoorbeeld niet wat hun verzamelinkomen is, welk deel van de huur *kale huur* is of wanneer iemand als toeslagpartner wordt aangemerkt. Kader 4.4 illustreert de onnavolgbaarheid van het toeslagenstelsel aan de hand van twee concrete voorbeelden. Onderzoek van SEO & Centerdata bevestigt ook dat veel burgers de regels van het toeslagenstelsel niet goed begrijpen: toen aan een groep burgers een aantal stellingen werd voorgelegd over de regels van een toeslag die zij ontvingen, wist slechts 43 procent van de respondenten correct aan te geven welke stellingen juist dan wel onjuist waren.[23] Het toeslagenstelsel sluit dus niet goed aan bij het denkvermogen van veel burgers, omdat het te ingewikkeld is. De toenmalige ombudsman trok deze conclusie al in 2013.[24] Als burgers niet weten dat er iets van ze verwacht wordt, of als niet duidelijk is wat er van hen wordt verwacht, dan is de kans groot dat ze niet uit zichzelf in actie komen. Bovendien is de kans groot dat burgers de uitkomsten van het stelsel als onvoorspelbaar ervaren.

---

22 Ministerie van Financiën (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1* (link)
23 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*, p. 45 (link)
24 Nationale ombudsman (2013) *Ombudslezing: Onze begrijpelijke overheid* (link)

Ook als burgers de regels wel begrijpen, sluit het stelsel niet altijd aan bij het doenvermogen

Voor de juiste hoogte van de toeslag is een accurate inschatting van het jaarinkomen en tijdige aanlevering van de juiste gegevens cruciaal. Voor verschillende groepen burgers is het lastig – zo niet onmogelijk – om het inkomen vooraf goed in te schatten. Denk daarbij aan zelfstandigen, werknemers met een flexibel urencontract of mensen die een bepaalde periode werkloos zijn. Daarnaast kunnen zich al dan niet onvoorziene persoonlijke gebeurtenissen voordoen, die grote gevolgen hebben voor het inkomen of de huishoudsamenstelling, en daarmee ook voor het recht op toeslagen. Voorbeelden daarvan zijn het verliezen van werk, een scheiding of het overlijden van een partner. Zulke moeilijke – en vaak stressvolle – situaties kunnen verlammend werken, waardoor het doenvermogen van burgers lager is. Dan lukt het niet om tijdig in te spelen op deze onvoorziene gebeurtenissen.[25] Ook als burgers worden geattendeerd op mogelijke fouten met een risico op een terugvordering, onderneemt circa de helft volgens Dienst Toeslagen geen actie, zelfs niet na herhaaldelijke communicatie.[26]

Ondanks de gebrekkige aansluiting op het denk- en doenvermogen is de burger verantwoordelijk

Als achteraf blijkt dat er fouten zijn gemaakt bij het aanvragen van een toeslag, of als belangrijke wijzigingen niet op tijd zijn doorgegeven aan de Belastingdienst, dan wordt hiervoor gecorrigeerd. Burgers krijgen dan een terugvordering of nabetaling, ook als zij niet wisten dat zij in gebreke waren of als zij niet in staat waren om tijdig actie te ondernemen.

Kader 4.4 Voorbeelden om de complexiteit van het toeslagenstelsel te illustreren

Verzamelinkomen als inkomensbegrip en verschillende inkomensdefinities

De hoogte van een toeslag hangt af van het verzamelinkomen. Voor veel burgers is het verzamelinkomen een ongrijpbaar inkomensbegrip, en veel burgers zijn niet in staat om hun verzamelinkomen zelfstandig te berekenen. Bovendien is relevant dat voor toeslagen het inkomen *op huishoudniveau* bepalend is voor de hoogte van toeslagen. Daarmee wijkt

25 WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid* (link)
26 Dienst Toeslagen (2022) *Stand van de Uitvoering 2022*, p. 11 (link)

de systematiek van toeslagen af van de inkomstenbelasting, omdat daar het individuele belastbare inkomen als uitgangspunt wordt gehanteerd. De achterliggende gedachte bij toeslagen is dat iemand met een individueel laag inkomen niet per definitie inkomensondersteuning nodig heeft, omdat er bijvoorbeeld een partner kan zijn met een hoog inkomen. Maar door verschillende grondslagen te hanteren voor belastingheffing en toeslagen, hinkt het stelsel op twee gedachten en het is daardoor lastig te begrijpen.[27]

Partnerbegrip sluit niet altijd aan bij de beleving van burgers

In de sociale zekerheid geldt dat burgers elkaars partner zijn als er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Dat is soms lastig om vast te stellen (de overheid weet niet altijd wie er in praktijk achter welke voordeur samenleven), maar dit partnerbegrip sluit doorgaans wel aan bij wat burgers zelf ervaren. Binnen het toeslagenstelsel worden echtgenoten en geregistreerde partners in beginsel altijd als toeslagpartner beschouwd, ook als zij niet op hetzelfde adres wonen. Een uitzondering hierop is de huurtoeslag: daar telt een echtgenoot of geregistreerd partner alleen als toeslagpartner als die op hetzelfde adres staat ingeschreven. Daarnaast speelt bij toeslagen dat twee meerderjarigen vanaf 27 jaar met een minderjarig kind, die op hetzelfde adres wonen, automatisch als toeslagpartner worden beschouwd. Daardoor wordt bij de vaststelling van het recht op toeslagen rekening gehouden met het inkomen van beiden. Als beiden inkomen hebben, vermindert of vervalt het recht op toeslagen. In praktijk kan het ook gaan om alleenstaande ouders die samenwonen met iemand die geen zorgplicht heeft voor hun kind (bijvoorbeeld een broer of zus), of een volwassen kind dat bij zijn ouders intrekt om mantelzorg te verlenen. Toepassing van het partnerbegrip kan leiden tot schrijnende situaties. Zo besluiten sommige mensen om geen mantelzorg te verlenen. Soms leiden ook onduidelijkheid over toepassing van het partnerbegrip en de angst voor terugvorderingen tot schrijnende situaties. Zo worden jongeren soms uit huis gestuurd, omdat ouders bang zijn dat zij minder toeslag krijgen, terwijl deze jongeren geen toeslagpartner zijn.

---

27 Caminada, K., en K. den Boogert (2014) *Discrimineren of een leefvormneutraal belastingbeleid?*, Vakstudie Nieuws (Bijzonder nummer Leo Stevens), 69, 18 december 2014, 50-56 (link)

2. Terugvorderingen en nabetalingen brengen huishoudens in geldproblemen

Terugvorderingen en nabetalingen zijn onwenselijk, maar onvermijdelijk in het huidige stelsel

De combinatie van inkomensafhankelijkheid, het werken met voorschotten en het aansluiten bij het actuele inkomen zorgt ervoor dat huishoudens gericht en tijdig inkomensondersteuning ontvangen. Het gevolg hiervan is echter ook dat terugvorderingen en nabetalingen onvermijdelijk zijn.[28] Veel gegevens staan immers nog niet vast op het moment dat de toeslag als voorschot wordt uitbetaald. De gevolgen hiervan voor burgers kunnen groot zijn. Terugvorderingen kunnen gemakkelijk leiden tot onzekerheid, stress en financiële problemen, zeker als het gaat om hoge terugvorderingen. De meeste huishoudens blijken in staat om een toeslagschuld als gevolg van een terugvordering snel terug te betalen, maar honderdduizenden huishoudens hebben volgens onderzoek van de Algemene Rekenkamer langdurig te maken met toeslagschulden.[29] In de praktijk kan dat er zelfs toe leiden dat huishoudens door de bodem van het sociaal minimum zakken, bijvoorbeeld als er beslag is gelegd op het inkomen (zie ook hoofdstuk 6). Daarnaast is de angst voor terugvorderingen soms een reden om toeslagen helemaal niet meer aan te vragen.[30] Zowel schuldproblemen als toeslagmijding zijn onwenselijk, omdat het toeslagenstelsel juist is bedoeld om burgers financieel te ondersteunen. Nabetalingen zijn ook onwenselijk, omdat het dan niet lukt om *op tijd* de toeslag uit te keren waar huishoudens recht op hebben.

Inkomensafhankelijkheid veroorzaakt het grootste aantal terugvorderingen en nabetalingen

In praktijk krijgt meer dan de helft van de toeslaghuishoudens te maken met bijstellingen achteraf (zie figuur 4.3). Bij circa 35 procent van de huishoudens gaat het om een nabetaling, en bij circa 20 procent van de huishoudens gaat het om een terugvordering. Verreweg de meeste terugvorderingen zijn het gevolg van een inkomensstijging: bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget is 97 procent van de terugvorderingen het gevolg van een inkomensstijging, bij de huurtoe-

28 Ministerie van Financiën (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1* (link); Vonk, G. J., B. Brink, & M. Bouwmeester (2021). *Een verkenning van alternatieven inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke Toeslagen.* Weekblad voor Fiscaal Recht. 98 , 7382 , blz. 696-704 9 (link)

29 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*, p. 50 (link); Algemene Rekenkamer (2019):\ *Toeslagen terugbetalen* (link)

30 Simonse et al. (2022) *Psychologiscal Barriers for Take-up of Health Care Benefits and Child Support Benefits in The Nederlands*. (link); CPB (2019) *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland* (link)

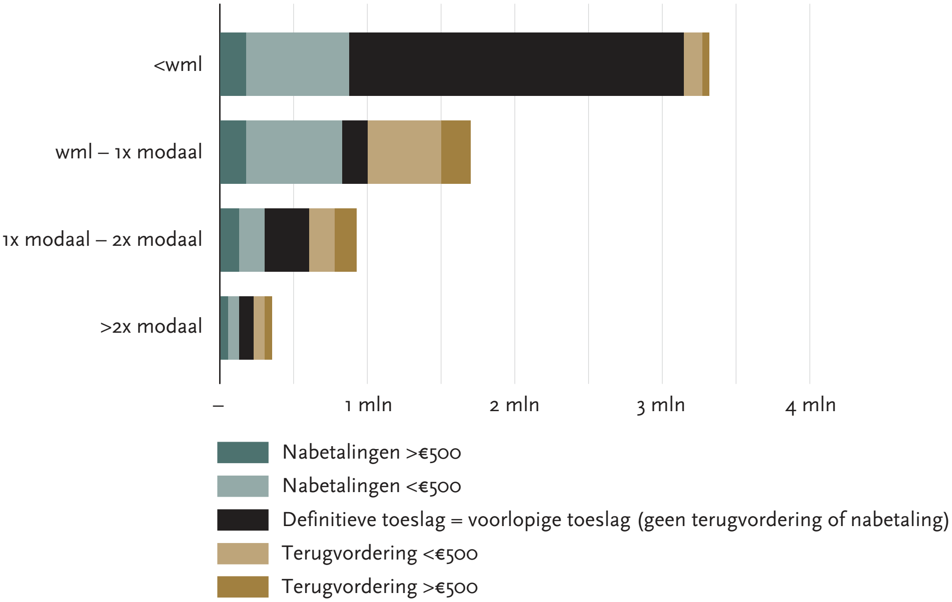
slag is dat 92 procent.[31] Bij terugvorderingen als gevolg van een inkomensstijging gaat het vaak om relatief kleine bedragen. Het percentage terugvorderingen is in de afgelopen jaren overigens gedaald. Tegelijkertijd is het aandeel nabetalingen juist gestegen. Mogelijk zijn burgers – mede onder invloed van de kinderopvangtoeslagaffaire – voorzichtiger geworden met het aanvragen van een toeslag, of geven ze bewust een hoger inkomen door aan Dienst Toeslagen, zodat de kans op terugvordering lager is. Als dat zo is, dan is het gevolg daarvan dat burgers niet tijdig de volledige inkomensondersteuning ontvangen waar ze recht op hebben.

Huishoudens op het sociaal minimum hebben weinig te maken met terugvorderingen, behalve bij de huurtoeslag

Figuur 4.3 maakt duidelijk dat huishoudens met een inkomen tot wml-niveau relatief vaak een toeslag ontvangen, en dat de definitieve toeslag voor deze huishoudens vaak – in twee van de drie gevallen – overeenkomt met de voorlopige toeslag. Terugvorderingen komen in deze inkomensklasse relatief weinig voor (circa 6 procent van de huishoudens). Dat komt doordat een inkomensstijging bij de meeste toeslagen nog niet leidt tot een lagere toeslag, zolang het inkomen onder het minimumloon blijft. Een uitzondering hierop vormt de huurtoeslag, omdat de huurtoeslag begint met afbouwen vlak boven bijstandsniveau. Bovendien wordt de huurtoeslag erg snel afgebouwd: elke euro extra inkomen leidt tot een terugvordering van circa 30 eurocent. Mensen die vanuit een uitkering aan het werk gaan, kunnen daardoor te maken krijgen met hoge terugvorderingen, als ze wijzigingen niet meteen doorgeven. Bij een inkomensstijging van bijstand naar minimumloonniveau kan het bedrag aan te veel ontvangen toeslag voor een alleenstaande binnen een half jaar al oplopen tot circa 750 euro.

31 Ministerie van Financiën (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1*, p. 45 (link)

Figuur 4.3 Aantal huishoudens met terugvorderingen en nabetalingen per inkomensklasse in 2019



Bron: SEO & Centerdata (2022): Evaluatie toeslagenstelsel, p. 49

Terugvorderingen komen het vaakst voor bij huishoudens met inkomen net boven wml

Huishoudens met een inkomen tussen minimumloon (wml) en modaal hebben naar verhouding het vaakst te maken met terugvorderingen: ruim 40 procent van de toeslaghuishoudens in deze inkomensklasse krijgt te maken met terugvorderingen. Dat hangt samen met het feit dat de hoogte van bijna alle toeslagen wordt afgebouwd tussen wml en modaal. Daarbij komt dat er vermoedelijk veel werkenden met een flexibel inkomen in deze groep vertegenwoordigd zijn, zoals zzp'ers, werknemers met een flexbaan of mensen die een baan vinden na het afronden van een studie of een periode met een uitkering. Circa 200 duizend huishoudens met een inkomen tussen wml en modaal hadden te maken met een terugvordering van 500 euro of meer. Bij een netto maandinkomen van circa 1900 tot 2600 euro is dat veel geld.

De vermogensgrens in de huurtoeslag kan ook bij lage inkomens tot hoge terugvorderingen leiden

Een inkomensstijging leidt doorgaans tot een gedeeltelijke terugvordering, maar het kan ook voorkomen dat een huishouden het gehele toeslagbedrag moet terugbetalen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de vermogensgrens wordt overschreden. Zowel de zorgtoeslag, het kindgebonden budget als de huurtoeslag hanteren een vermogensgrens, maar de vermogensgrens in de huurtoeslag ligt aanzienlijk lager dan bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget (33.748 versus 127.582 euro voor een alleenstaande). Als gevolg daarvan kan het voorkomen dat een ontvanger van huurtoeslag met een beetje spaargeld zonder het te weten de vermogensgrens overschrijdt, bijvoorbeeld als iemand een erfenis krijgt, of na het ontvangen van compensatiegeld voor aardbevingsschade. In zo'n geval moet de huurtoeslagontvanger de volledige toeslag van het hele jaar terugbetalen. Overschrijding van de vermogensgrens binnen de huurtoeslag komt ongeveer 12 duizend keer per jaar voor.[32] Dat is slechts 3 procent van het totaal aantal terugvorderingen op de huurtoeslag, maar het gaat bijna altijd om grote bedragen.

Bij het kindgebonden budget leidt de "ALO-kop" soms tot hoge terugvorderingen

Een inkomensstijging leidt bij het kindgebonden budget voor huishoudens op het sociaal minimum niet meteen tot een terugvordering. Wel ontstaan er soms terugvorderingen van de zogenaamde "alleenstaande ouderkop" (ALO-kop). De ALO-kop is een extra bedrag aan kindgebonden budget voor alleenstaande ouders (321 euro per maand). Soms krijgen alleenstaande ouders gedurende het toeslagjaar een nieuwe partner, terwijl men dat niet meteen meldt bij de gemeente, waardoor het nergens wordt geregistreerd. Of soms is niet duidelijk of iemand een partner heeft (bijvoorbeeld bij asielzoekers met nareizende partners die dan nog geen burgerservicenummer hebben). Als achteraf blijkt dat een alleenstaande ouder toch een partner had, dan wordt de ALO-kop voor het hele jaar teruggevorderd. Dat kan onverwachts leiden tot hoge terugvorderingen.

Ook bij de kinderopvangtoeslag komen hoge terugvorderingen relatief vaak voor

Bij de kinderopvangtoeslag is het gemiddelde bedrag dat ouders als toeslag ontvangen bijna altijd hoog: gemiddeld gaat het om circa 5 duizend euro per jaar, maar ook bedragen hoger dan 15 duizend euro per jaar zijn niet ongebruikelijk. Dat is bijvoorbeeld het geval bij twee of meer kinderen, in combinatie met een

32 Ministerie van Financiën (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1* (link)

groot aantal opvanguren. Bij terugvorderingen gaat het algauw om hoge bedragen. Net als bij de andere toeslagen is een inkomensstijging de belangrijkste oorzaak van terugvorderingen, maar bij lagere inkomens komt dit niet vaak voor. Wel komt het regelmatig voor dat het aantal afgenomen uren kinderopvang lager uitvalt dan werd verwacht op het moment van aanvragen van de toeslag of dat een ouder minder uren werkt dan verwacht (ongeveer 30 procent van de terugvorderingen). Zeker ouders met een flexibel aantal gewerkte uren kunnen hiermee te maken krijgen. Tot slot kan het ook voorkomen dat een ouder – achteraf – niet aan de voorwaarden blijkt te voldoen. Een voorbeeld van zo'n voorwaarde is de arbeidseis. De arbeidseis houdt in dat ouders moeten werken om recht te hebben op kinderopvangtoeslag, of dat ouders moeten vallen onder een van de uitzonderingsvoorwaarden. Ouders die een opleiding volgen kunnen een ontheffing krijgen voor de arbeidseis, mits deze opleiding officieel wordt erkend. Soms blijkt achteraf dat dit niet het geval is, zonder dat ouders zich daarvan bewust zijn. In zulke gevallen moet de hele toeslag worden terugbetaald. Dergelijke situaties komen ongeveer 4500 keer per jaar voor, voornamelijk bij huishoudens met een lager inkomen.

3. Niet-gebruik van toeslagen betekent dat mensen niet krijgen waar ze recht op hebben

Niet-gebruik komt voor bij elke regeling, maar is altijd onwenselijk

De omvang van niet-gebruik is lastig vast te stellen, maar de meest recente schattingen komen voor de totale doelgroep uit op circa 10 procent voor de huurtoeslag en de zorgtoeslag, en circa 5-7 procent voor het kindgebonden budget.[33] Daarbij is relevant dat niet-gebruik niet altijd structureel is. De samenstelling van de groep niet-gebruikers verandert in loop der tijd. Ongeveer de helft van de niet-gebruikers is dat na een jaar nog steeds. De andere helft heeft ofwel alsnog de toeslag aangevraagd, of komt niet langer in aanmerking voor de toeslag.[34] Niet-gebruik van toeslagen is onwenselijk, omdat mensen dan inkomensondersteuning mislopen waar ze recht op hebben. Niet-gebruik wordt problematischer naarmate huishoudens sterker afhankelijk zijn van inkomen uit toeslagen. En zoals eerder toegelicht is de afhankelijkheid van toeslagen met name groot bij huishoudtypen met een lager inkomen.

33 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*, p. 69-71 (link)
34 Ministerie van Financiën (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1*, p. 52 (link)

Niet-gebruik is bij sociale minima lager dan gemiddeld

Vergeleken met een gemiddeld niet-gebruik van 5 tot 10 procent is het geschatte niet-gebruik onder sociale minima laag, namelijk 1 tot 2 procent volgens onderzoek van CPB.[35] Vermoedelijk hangt het lage niet-gebruik samen met de gerichte ondersteuning vanuit maatschappelijke instanties aan minima, en met het feit dat toeslagen nodig zijn om rond te kunnen komen.

Niet-gebruik is hoger bij zelfstandigen, ouderen en werknemers met een flexibel inkomen

Uit onderzoek van het CPB blijkt ook dat niet-gebruik bij de huurtoeslag bovengemiddeld vaak voorkomt bij zelfstandigen (22 procent), ouderen (13 procent) en werknemers met een flexibel inkomen (12 procent).[36] Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de angst voor terugvorderingen, uitstelgedrag of de wens om onafhankelijk te zijn van inkomensondersteuning vanuit de overheid. Bij ouderen speelt mogelijk ook mee dat ze onvoldoende digitaal vaardig zijn om toeslagen aan te vragen. Voor zelfstandigen en flexwerkers kan meespelen dat ze eraan gewend zijn om geen toeslagen te ontvangen, en zich bij eenmalig lagere inkomsten in één jaar niet realiseren dat ze aanspraak kunnen maken op toeslagen.

4. Er zijn problemen met de uitvoering van toeslagen en de dienstverlening aan burgers

Het toeslagenstelsel is uitvoerbaar, maar de dienstverlening en de capaciteit zijn niet op orde

Dienst Toeslagen slaagt erin om 99,9 procent van de toeslagvoorschotten op tijd uit te betalen. Op die manier ontvangen veel huishoudens actuele en directe inkomensondersteuning voor de uitgaven aan zorg, huur, kinderopvang en de kosten van kinderen. Hiervoor verwerkt Toeslagen jaarlijks miljoenen aanvragen en mutaties van burgers. Veelal gebeurt dit automatisch, zodat grote aantallen huishoudens efficiënt bediend worden. Tegelijkertijd ervaart Toeslagen wel knelpunten bij de uitvoering, die vaak te maken hebben met capaciteitsbeperkingen.[37] Dit leidt tot slechtere dienstverlening aan burgers en beperkt de mogelijkheden voor aanpassingen van het stelsel.

---

35 CPB (2019) *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*, p. 29 (link)

36 CPB (2019) *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*, p. 29 (link)

37 De knelpunten die Toeslagen ervaart worden uitgebreider beschreven in Dienst Toeslagen (2021) *Stand van de Uitvoering 2021* (link); en Dienst Toeslagen (2022) *Stand van de Uitvoering 2022* (link).

Capaciteitsproblemen ontstaan door de stapeling van opdrachten, personeelstekorten en verouderde systemen

Enerzijds zijn deze capaciteitsbeperkingen een direct gevolg van de hoeveelheid werk die Toeslagen heeft. De stapeling van nieuwe wet- en regelgeving vergt veel capaciteit van de uitvoering. De afgelopen jaren is deze druk toegenomen. Daar komt bij dat de trajecten om dingen te verbeteren en de moeizame hersteloperatie in de nasleep van de kinderopvangtoeslagaffaire ook veel capaciteit in beslag nemen. Anderzijds worden capaciteitsbeperkingen veroorzaakt door de menskracht en de systemen waarmee Toeslagen werkt. Het is lastig om in een krappe arbeidsmarkt goed personeel te vinden en te behouden, en de systemen waarmee Toeslagen werkt zijn complex en vaak sterk verouderd. Sommige ICT-systemen dateren nog uit de jaren '70. Sommige systemen zijn zodanig instabiel of verouderd, dat ze dreigen uit te vallen als er met te veel mensen tegelijk in wordt gewerkt. De ICT-systemen voor toeslagen zijn bovendien sterk verweven met elkaar, en met die van de Belastingdienst, waardoor één aanpassing doorwerkt in meerdere systemen. Tot slot speelt mee dat het toeslagenstelsel zelf steeds moeilijker uitvoerbaar is geworden. Dat komt volgens Toeslagen doordat er steeds meer uitzonderingen en gerichte maatregelen voor relatief kleine en specifieke doelgroepen zijn bijgekomen. De combinatie van een complex stelsel dat met te weinig menskracht wordt uitgevoerd via complexe en gedateerde systemen leidt ertoe dat de uitvoering tegen de grenzen van de capaciteit aanloopt. Dergelijke problemen spelen overigens niet alleen bij Toeslagen, maar ook bij andere uitvoeringsorganisaties.

Capaciteitsproblemen spelen al decennia en beperken de mogelijkheden voor nieuw beleid

Belastingdienst en Dienst Toeslagen geven aan dat er de komende jaren nauwelijks capaciteit is voor de uitvoering van (nieuwe) beleidsvoorstellen. Dat geldt in elk geval tot 2026.[38] Er is zelfs nauwelijks ruimte voor beleidswijzigingen die het stelsel eenvoudiger – en dus beter uitvoerbaar – maken. Het invoeren van nieuw beleid en het verbeteren van bestaande systemen gaan dus ofwel ten koste van de invoering van andere beleidsvoorstellen, ofwel ten koste van het werk aan de hersteloperatie van de kinderopvangtoeslagaffaire, ofwel ten koste van noodzakelijk onderhoud en reguliere processen. Dit vergt scherpe prioritering. Deze problemen spelen echter al zeer lange tijd. Al in 2006 meldde de toenmalige ombudsman dat de Belastingdienst kampte met automatiseringsproblemen en een tekort aan personeel, waardoor de gegevens van tienduizenden Nederlanders

38 RTL (2023) *Belastingdienst kan pas vanaf 2026 weer grote beleidswijzigingen aan* (link)

verkeerd werden verwerkt.[39] Ook in de afgelopen tien jaar zijn ICT-problemen en personeelstekorten bij de Belastingdienst een terugkerend thema.[40] Capaciteitsproblemen beperken dus al lange tijd de mogelijkheden voor nieuw beleid.

Dienst Toeslagen kan niet de gewenste kwaliteit van dienstverlening bieden

De combinatie van geautomatiseerde processen en capaciteitsissues maakt dat Toeslagen er niet in slaagt om burgers optimaal te bedienen, ondanks de aanpassingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Veel processen verlopen geautomatiseerd, en het systeem merkt vergissingen niet altijd op. De *Stand van de uitvoering 2021* noemt het voorbeeld van een burger die bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag per ongeluk de geboortedatum van het kind opgeeft in plaats van de startdatum van kinderopvang. Deze vergissing kan leiden tot een terugvordering van enkele maanden kinderopvangtoeslag. Een melding door het systeem zou een dergelijke terugvordering kunnen voorkomen, maar het systeem merkt deze vergissing niet op. In een ander geval ontving een burger tientallen brieven (veelal automatisch aangemaakt) over de toeslagen van een overleden zoon. Aanpassingen voor dergelijke gebreken zijn wenselijk, maar er is – opnieuw – beperkte capaciteit om dit op korte termijn te regelen. En ook als signalen wel worden opgemerkt door het systeem, kan hier niet altijd iets mee worden gedaan. Enerzijds omdat medewerkers een gebrek aan discretionaire ruimte ervaren, anderzijds omdat er vaak niet genoeg tijd is om persoonlijk contact op te nemen met mensen.

Burgers zijn niet tevreden over de houding, de contactmogelijkheden en de communicatie van Toeslagen

Over het algemeen zijn mensen tevreden over de vriendelijkheid van de medewerkers van Dienst Toeslagen. Wel missen veel toeslagontvangers een persoonlijke benadering. Meer dan de helft van de burgers denkt dat Toeslagen niet voldoende rekening houdt met hun persoonlijke situatie, ruim 60 procent heeft het gevoel dat Toeslagen hen als een nummer ziet, en bijna 70 procent van de burgers denkt dat Toeslagen geen begrip toont als zij in een lastige situatie zitten.[41]

---

39 Nationale ombudsman (2006) *Van aanslag naar toeslag. Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst* (link)

40 Zie Trouw (2014) *De Belastingtelefoon deugt niet… en meer beren op de weg voor Wiebes* (link); NOS (2015) *Tien jaar 'toeslagenmalaise' bij de Belastingdienst* (link); Volkskrant (2017) *Hoe de ooit toonaangevende ict-systemen van de Belastingdienst gevaarlijk retro worden* (link); Het Parool (2018) *ICT-malaise blijft Belastingdienst plagen* (link); RTL Nieuws (2019) *Rekenkamer: problemen Belastingdienst duren nog zeker 6 jaar* (link). NOS (2022) *Belastingdienst worstelt met verouderde systemen, en dat maakt btw-verlaging ingewikkeld* (link).

41 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*, p. 65 (link)

Ook zijn veel mensen niet te spreken over de contactmogelijkheden.[42] Het duurt lang voordat berichten worden beantwoord, en er zijn weinig andere manieren om contact te krijgen met Toeslagen. De contactmogelijkheden zijn de afgelopen jaren wel verbeterd, maar de wachttijden aan de telefoon zijn vaak nog erg lang. Ook de sluiting van fysieke balies maakt het moeilijker om contact te krijgen met Toeslagen.[43] Dat is met name een probleem voor mensen die niet digitaal vaardig zijn. Tot slot is ook de communicatie in brieven en op de website een aandachtspunt.[44] Een meerderheid van de burgers vindt informatie afkomstig van Toeslagen duidelijk, maar een kwart vindt de brieven of teksten op de website niet (of helemaal niet) duidelijk. Veel mensen vinden dat brieven veel moeilijke woorden bevatten, zoals invorderingsrente, alsmede, dagtekening of beschikking. Daarnaast snappen veel mensen niet hoe terugvorderingen tot stand komen, of is niet duidelijk wat er precies van hen verwacht wordt. Met name voor laaggeletterden is dit een groot probleem.

Uitbetaling door Toeslagen sluit niet altijd aan bij de betaalmomenten van burgers

In principe worden toeslagen als voorschot uitgekeerd. Daardoor hebben burgers het toeslaggeld op hun rekening, ruim voordat de uitgave plaatsvindt waarvoor de toeslag is bedoeld. Tegelijkertijd kan er soms veel tijd zitten tussen de datum waarop een toeslag wordt uitbetaald en het betaalmoment voor de burger. Zo ontvangt een burger met zorgtoeslag op 20 juni een betaling van Toeslagen, bedoeld als voorschot voor de zorgpremie over de maand juli, terwijl veel zorgverzekeraars pas aan het eind van de maand juli de premie afschrijven: een verschil van ongeveer 40 dagen. Bovendien worden vaste lasten (zoals zorgpremie, huur en energie) op verschillende data afgeschreven, waardoor het voor burgers soms lastig is om overzicht te houden. Een soortgelijke mismatch vindt plaats bij de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Ouders krijgen hier pas recht op ná de geboorte van het kind, terwijl ouders ook vóór de geboorte al veel kosten moeten maken. Daarbij wordt de kinderbijslag pas achteraf en per geheel kwartaal uitgekeerd. Daardoor ontvangen ouders van een baby geboren op 2 januari pas begin juli voor het eerst kinderbijslag op hun rekening.[45]

---

42 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*, p. 34-35 (link)

43 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*, p. 47 (link)

44 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*, p. 48, 59-60 (link); Dijksterhuis & Van Baaren (2021) *Rapportage Doenlijk invorderen* (link)

45 De baby is geboren in het 1e kwartaal, waardoor ouders pas recht hebben op kinderbijslag vanaf het 2e kwartaal. De kinderbijslag wordt na afloop van het 2e kwartaal (begin juli) uitgekeerd.

5. *Toeslagen dragen bij aan de armoedeval*

Afbouw van toeslagen kan in combinatie met afbouw van bijstand en lokale regelingen leiden tot een armoedeval

De hoogte van een toeslag wordt geleidelijk afgebouwd als het inkomen stijgt. De achterliggende gedachte is dat inkomensondersteuning zo veel mogelijk terechtkomt bij burgers die dat het meest nodig hebben, en dat burgers met een lager inkomen meer toeslag ontvangen, zonder dat de toeslag meteen wegvalt als het inkomen stijgt. De keerzijde van inkomensafhankelijkheid is dat het minder loont om (meer uren) te gaan werken, omdat werkenden bij een inkomensstijging een lagere toeslag krijgen. Met name bij huishoudens die recht hebben op meerdere toeslagen kan de gelijktijdige afbouw van meerdere toeslagen – in combinatie met het verlies van bijstand, loonheffing en eventueel de afbouw van ondersteuning via gemeentelijke regelingen – een armoedeval veroorzaken. Enerzijds helpen toeslagen dus om een armoedeval te voorkomen, doordat zowel werkenden als niet-werkenden recht kunnen hebben op toeslagen. Anderzijds kan de stapeling van toeslagen het probleem van de armoedeval vergroten. De huurtoeslag levert van alle toeslagen de grootste bijdrage aan de armoedeval bij de stap van bijstand naar werk. Dat komt doordat de huurtoeslag begint met afbouwen vanaf een inkomen dat vlak boven het bijstandsniveau ligt, en doordat elke extra verdiende euro leidt tot circa 30 cent minder huurtoeslag.

Geen armoedeval bij de overgang van bijstand naar een voltijdbaan

Figuur 4.4 toont voor alleenstaanden met en zonder kinderen met een bijstandsuitkering de ervaren inkomensverandering na het vinden van een baan op minimumloonniveau. Het bovenste paneel laat zien met hoeveel het maandelijks netto besteedbaar inkomen verandert (bruine balkjes), en welk deel van het inkomen opgaat aan belastingheffing en de afbouw van bijstand, toeslagen en lokale regelingen (donkergroene balkjes). De figuur toont per huishoudtype de verandering in netto besteedbaar inkomen bij een overgang van bijstand naar twee, drie, vier of vijf dagen werk op minimumloonniveau en vijf dagen werk op 120 procent van het minimumloonniveau. Het onderste paneel toont de ervaren inkomensstijging per gewerkt uur. De figuur illustreert dus vanuit twee invalshoeken in welke mate mensen een armoedeval ervaren. De figuur maakt duidelijk dat er bij de stap van bijstand naar een voltijdbaan op minimumloonniveau weliswaar een groot deel opgaat aan belastingheffing en de afbouw van bijstand, toeslagen en lokale regelingen, maar dat er geen sprake is van een armoedeval. Bij een alleenstaande stijgt het maandelijkse netto besteedbaar inkomen met 32 procent, ofwel 3,65 euro per gewerkt uur. Bij een alleenstaande ouder met twee kinderen stijgt het maandelijkse netto besteedbaar inkomen met 19 procent, ofwel

3,38 euro per gewerkt uur. Bij een hoger uurloon (120 procent wml) valt de inkomensvooruitgang iets hoger uit.

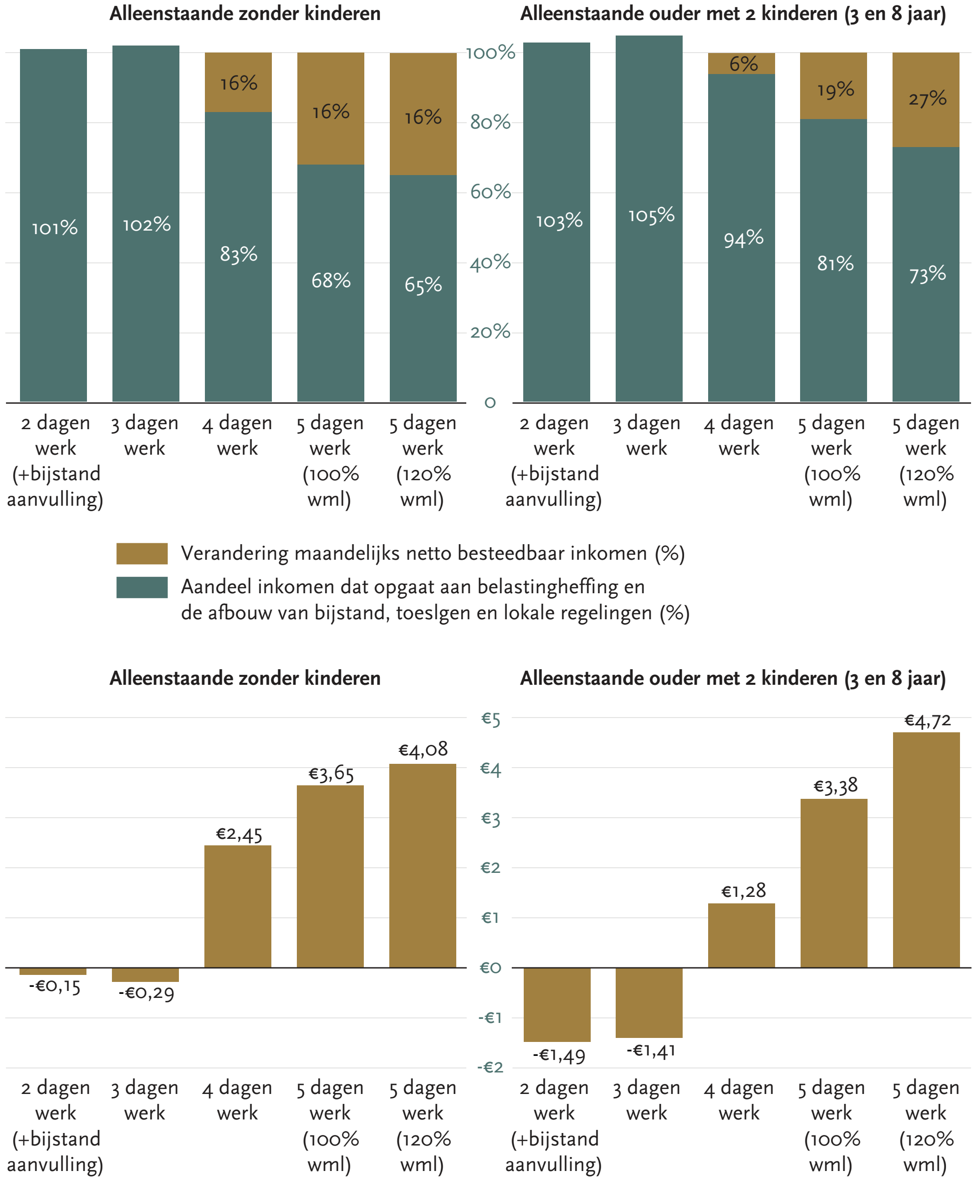
Kans op armoedeval is groter bij de overgang van bijstand naar een deeltijdbaan

In praktijk komt het echter weinig voor dat mensen vanuit een bijstandssituatie in voltijd gaan werken. Veel mensen stromen uit naar flexibele deeltijdbanen, en voor sommige mensen is de overgang van geen werk naar vijf dagen per week te groot. De figuur toont daarom ook de ervaren inkomensverandering na het vinden van een deeltijdbaan voor twee, drie of vier dagen op minimumloonniveau. De figuur laat zien dat mensen er bij vier dagen werken weliswaar op vooruitgaan, maar dat de inkomensvooruitgang klein is. Bij een alleenstaande zonder kinderen is dat 17 procent, ofwel 2,45 euro per gewerkt uur. Bij een alleenstaande ouder met twee kinderen is dat 6 procent, ofwel 1,28 euro per gewerkt uur. Bij twee of drie dagen werken is de ervaren inkomensverandering ongeveer gelijk aan nul, of zelfs negatief. Bij drie dagen werk komt het nettoloon net boven bijstandsniveau uit, en bij twee dagen werk onder bijstandsniveau, waardoor mensen een inkomensaanvulling krijgen tot bijstandsniveau.[46] Een alleenstaande ouder met jonge kinderen gaat er zelfs 5 procent op achteruit bij drie dagen werken, omdat de inkomsten uit werk niet opwegen tegen de extra uitgaven aan kinderopvang. Hoewel de stap naar een deeltijdbaan ook niet-financiële voordelen kan hebben, zoals zingeving, sociale contacten, structuur en kansen om zich verder te ontwikkelen, kan het dus op korte termijn financieel onaantrekkelijk zijn om te gaan werken.

---

46 Dat het *maandelijkse* netto besteedbaar inkomen bij twee of drie dagen werk lager uitvalt dan bijstandsniveau, hangt samen met het feit dat mensen met een bijstandsuitkering 5 procent vakantiegeld ontvangen, terwijl dit op minimumloonniveau 8 procent is. Vakantiegeld wordt uitgekeerd in mei, en is dus niet bij het maandelijkse inkomen opgeteld. Bij een gelijk bruto jaarbedrag leidt dat ertoe dat het maandelijkse netto-inkomen bij twee of drie dagen werk enkele euro's lager uitvalt dan op bijstandsniveau.

Figuur 4.4 Ervaren inkomensverandering na het vinden van een baan vanuit de bijstand (in procenten en in euro's per gewerkt uur)



Bron: eigen berekeningen.

Toelichting: Huishoudens ontvangen een bijstandsuitkering of hebben – in geval van werk – een inkomen op minimumloonniveau (naar rato van het aantal gewerkte dagen). Alle reguliere

toeslagen en de kinderbijslag zijn meegenomen: zorgtoeslag, huurtoeslag en indien van toepassing kinderbijslag en kindgebonden budget. Er is gerekend met de netto kosten van kinderopvang voor twee kinderen (1x dagopvang, 1x buitenschoolse opvang) tegen een gemiddeld tarief. Voor de huur en de huurtoeslag is gerekend met een veelvoorkomende huur bij elk huishoudtype (in lijn met rapport I). De energietoeslag is niet meegenomen, omdat het een tijdelijke maatregel betreft die vervalt na 2023 en omdat mensen de energietoeslag niet verliezen zodra ze gaan werken. Er is gerekend met een waarde van lokale regelingen in een gemiddelde gemeente. In de praktijk kan de inkomensverandering afwijken van deze figuur.

Risico op armoedeval is bij zelfstandigen minder groot door fiscale bevoordeling

Voor zelfstandigen is het risico op een armoedeval doorgaans kleiner, omdat zij meer belastingvoordelen hebben. Als gevolg daarvan valt het toetsingsinkomen voor toeslagen hoger uit, waardoor de afbouw van toeslagen bij een hoger inkomensniveau begint. Dat kan een reden zijn voor mensen met een uitkering om bij het zoeken naar werk te kiezen voor een bestaan als zzp'er in plaats van een baan in loondienst. Of deze overweging daadwerkelijk een rol speelt bij het zoeken naar werk, is niet bekend.

Systematiek van toeslagen en lokale regelingen bemoeilijkt inzicht in de armoedeval en vergroot angst voor de armoedeval

Het gaat niet alleen om de feitelijke armoedeval, ook de manier waarop mensen de armoedeval ervaren is relevant. De systematiek van toeslagen speelt hierin een belangrijke rol. De hoogte van toeslagen hangt namelijk af van het *jaarlijks* inkomen, en een toeslag bouwt pas af als het jaarinkomen boven een bepaalde inkomensgrens uitkomt. Als gevolg daarvan kan het zo zijn dat het vinden van een baan in januari directe gevolgen heeft voor de hoogte van een toeslag, terwijl het vinden van een baan in september pas effect heeft vanaf het volgende kalenderjaar. Wisselende inkomsten of afwisselende periodes van werk en werkloosheid maken deze interactie nog ingewikkelder. Zelfs als iemand heel precies elke maand de inkomenssituatie doorgeeft aan Dienst Toeslagen, kunnen er terugvorderingen ontstaan. Daarnaast speelt het lokale regime ook een belangrijke rol in de ervaren armoedeval. Gemeenten hebben verschillende lokale regelingen met verschillende inkomensgrenzen, en ook de toepassing van regels rond bijverdienen in de bijstand verschilt per gemeente. Hoofdstuk 5 gaat hier uitgebreider op in. Door deze kluwen aan afhankelijkheden is het voor burgers vaak moeilijk om na te gaan hoeveel ze erop vooruit- of achteruitgaan als ze gaan werken. Dit leidt tot angst voor de armoedeval en eventuele terugvorderingen, en – of dat overeenkomt met de werkelijkheid of niet – dat kan grote invloed hebben op de keuzes die mensen maken. Zie ook het verhaal van Monika (zie kader 4.5).

Kader 4.5 Angst voor terugvorderingen beïnvloedt belangrijke keuzes

Monika heeft na vier jaar lang arbeidsmatige activering gesolliciteerd en een mooie baan gevonden als ervaringsdeskundige: “Maar op dat moment kreeg ik problemen. Ik kreeg geen alimentatie. Ik moest een kleine 1000 euro toeslagen terugbetalen, want ik zat 20 euro boven de inkomensnorm. Ik ben 4000 euro misgelopen en kreeg geen extraatjes meer en zat structureel met 300 à 400 euro tekort. Daarvoor kreeg ik vrijwilligersvergoeding en kwam ik wel rond. Gelukkig loste het werk het wel op door me een contract van 20 uur te geven en mijn studie te betalen. Ik heb misschien recht op opslag nu mijn studie klaar is, maar ik durf niet om opslag te vragen. Nu zit ik net onder die 125 procent van het sociaal minimum. Ik ben nu schuldenvrij en heb een vast contract van 24 uur. Ik werk meer, maar dat wil ik niet uitbetaald krijgen. Nu weet ik waar ik aan toe ben, maar als ik meer uitbetaald krijg, krijg ik misschien gedoe. Ik heb nog een probleem met de kinderopvangtoeslag. Er staat nog een schuld open uit 2018 en ik sta aangemerkt als fraudeur. Ik weet niet waar ik volgend jaar aan toe ben. Ik weet niet waar ik dan weer in terechtkom. Ik maak gebruik van een underground-voedselbank. Mijn kinderen slapen met zijn drieën in een kamer, want ik heb een tweekamerappartement, maar een groter appartement is niet mogelijk om te krijgen.

Als ik meer ga verdienen kom ik weer opnieuw in de armoedeval. Ik dacht nu heb ik een opleiding en een baan en komt het goed. Maar het blijft een *struggle*. Die armoedeval, ik wist niet dat die bestond, maar ik kom er steeds weer in. Nog los van de toeslagenshit die nog niet opgelost is. Ik heb mijn angst voor instanties. Door miscommunicatie werden mijn kinderen bijna uit huis geplaatst toen ik contact opnam met het buurtteam. De drempel om hulp te vragen is daardoor heel hoog. Het is niet makkelijk om hulp te vragen. Voor heel veel mensen is er een drempel. Toen mijn derde werd geboren kreeg ik 24 euro per maand extra. Daar kun je nog niet eens luiers van kopen. Toen ik nog niet werkte, had ik meer tijd om koopjes af te gaan. Nu heb ik daar geen tijd voor, want ik ben veel tijd kwijt met al die administratie. Het hoeft niet goed te zijn, als het maar oké is. Want dit sloopt je.”

4.4 Toetsing van toeslagen aan het beoordelingskader

Hoofdstuk 1 bevat een toetsingskader voor het stelsel van sociaal minimum. De drie stelseldoelen zijn het bieden van inkomensbescherming, het mogelijk maken om mee te doen in de samenleving en het bevorderen van de overgang naar werk. Daarnaast zijn er vier randvoorwaarden (stelselcriteria): voorspelbaarheid, toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en houdbaarheid. Uit de toetsing hieronder volgt dat het toeslagenstelsel op elk van de criteria zowel plussen als minnen scoort.

Inkomensbescherming

In beginsel draagt het toeslagenstelsel bij aan inkomensbescherming. Het uitkeren van toeslagen stelt burgers beter in staat om uitgaven aan zorg, huur, kinderen of kinderopvang te financieren. Een groot deel van de burgers geeft aan toeslagen nodig te hebben om rond te kunnen komen. Daarnaast zijn de toeslagbedragen sinds de invoering van het toeslagenstelsel meerdere malen verhoogd, waarmee de bijdrage van toeslagen aan inkomensbescherming steeds groter is geworden. Tegelijkertijd geldt dat toeslagen een vorm van onzeker inkomen zijn, en dat er achteraf terugvorderingen kunnen plaatsvinden. Terugvorderingen kunnen leiden tot financiële problemen zoals schulden. Bovendien geven de cijfers over niet-gebruik aan dat het niet altijd lukt om alle rechthebbenden de inkomensbescherming te bieden waar zij recht op hebben. Niet-gebruik is de afgelopen jaren wel verminderd, en is doorgaans laag bij huishoudens met een minimuminkomen, maar niet-gebruik kan hoog zijn onder specifieke groepen, zoals zelfstandigen of werknemers met een flexibel contract.

Sociale participatie

Het toeslagenstelsel draagt niet direct bij aan sociale participatie, omdat toeslagen daar niet op zijn gericht. Indirect stelt het toeslagenstelsel burgers wel in staat om een groter deel van het inkomen uit te geven aan sociale participatie. Omgekeerd geldt dat negatieve inkomenseffecten indirect doorwerken op de ruimte voor sociale participatie.

Arbeidsdeelname & activering

Een van de belangrijkste doelen achter het toeslagenstelsel was het tegengaan van de armoedeval. Doordat zowel werkenden als niet-werkenden in aanmerking komen voor toeslagen, draagt het stelsel bij aan soepele overgangen naar werk. De geleidelijke inkomensafhankelijke afbouw van toeslagen voorkomt bovendien dat burgers abrupt hun toeslag verliezen als ze gaan werken. Daarbij maakt de kinderopvangtoeslag het gemakkelijker om werk te combineren met de zorg voor kinderen. In de praktijk kan de afbouw van toeslagen in combinatie

met belastingheffing, de afbouw van bijstand en lokale regelingen echter ook leiden tot een armoedeval. Huishoudens houden dan per gewerkt uur weinig over van extra inkomsten als ze aan het werk gaan. Bij de stap van bijstand naar een voltijdbaan is de vooruitgang soms al beperkt, en bij een deeltijdbaan van 2 of 3 dagen ervaren veel mensen zelfs een inkomensachteruitgang. Daarbij kan ook de angst voor de armoedeval of de angst voor terugvorderingen soepele overgangen naar werk (soms ook ten onrechte) in de weg staan, omdat burgers de stap naar werk niet durven zetten.

Voorspelbaarheid

Het toeslagenstelsel is dermate complex dat veel burgers de regels niet begrijpen. Voor burgers in een stabiele situatie leidt dat niet meteen tot problemen, als ze een toeslag eenmaal hebben aangevraagd. Maar burgers weten vaak niet welke wijzigingen in de persoonlijke situatie gevolgen hebben voor hun toeslagen, waardoor problemen kunnen ontstaan. Daarbij ervaren veel burgers de uitkomsten van het toeslagenstelsel als onvoorspelbaar, willekeurig, en in sommige gevallen als onrechtvaardig. Afzonderlijke beleidskeuzes zijn soms goed verdedigbaar, maar de optelsom van alle beleidskeuzes is voor veel burgers niet te doorgronden. In de praktijk zien burgers terugvorderingen vaak ook niet aankomen. Het toeslagenstelsel biedt daarom onvoldoende rechtszekerheid en is onvoldoende voorspelbaar.

Toegankelijkheid

Het grootste deel van de burgers met recht op toeslagen wordt bereikt. Tegelijkertijd lukt het niet om een groep van circa 10 procent van de rechthebbenden te bereiken, waarvan een deel structureel. Bovendien hebben veel mensen niet het gevoel dat Toeslagen begrip heeft voor burgers in een lastige situatie. Zowel de dienstverlening als het bereik is de afgelopen jaren verbeterd, maar de toegankelijkheid van het stelsel is vatbaar voor verdere verbetering.

Uitvoerbaarheid

Het toeslagenstelsel is complex, maar in de huidige vorm uitvoerbaar. Wel is het ingewikkeld om wijzigingen door te voeren, omdat de uitvoering kampt met overbelasting door hoge politieke ambities en gebrek aan capaciteit. Mede daardoor zijn de mogelijkheden voor nieuw beleid beperkt. Bovendien schiet de dienstverlening aan burgers tekort. Het huidige toeslagenstelsel loopt daardoor aan tegen de grenzen van uitvoerbaarheid.

Houdbaarheid

De totale uitgaven aan toeslagen zijn aanzienlijk, met bijna 19 miljard euro in 2023. Meer dan de helft daarvan komt terecht bij huishoudens met een inkomen lager dan het minimumloon. De uitgaven aan toeslagen zijn toegenomen in de afgelopen jaren, maar er zijn geen aanwijzingen dat het stelsel onbetaalbaar wordt of dat er geen draagvlak is voor financiële ondersteuning aan huishoudens met een lager inkomen.

4.5 Conclusie

Toeslagen vormen een belangrijk onderdeel van het inkomensbeleid. Veel burgers kunnen niet zonder. Er zijn echter ook problemen. Het fundamentele probleem van toeslagen is dat het ontwerp niet aansluit op het denk- en doenvermogen van burgers. Burgers begrijpen het stelsel niet en het vergt te veel actie van burgers op momenten dat zij daar vaak niet toe in staat zijn. De mismatch tussen stelsel en denk- en doenvermogen uit zich vooral in terugvorderingen en niet-gebruik. Onder sociale minima is de huurtoeslag de grootste veroorzaker van problemen: de huurtoeslag draagt bij aan de armoedeval, vanwege de snelle afbouw vanaf een inkomen net boven bijstand, en leidt tot terugvorderingen als gevolg van de ingewikkelde regels (bijvoorbeeld voor medebewoners) en de relatief lage vermogensgrens. De kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget leiden tot een beperkt aantal terugvorderingen, maar wel hoge terugvorderingen. Het kabinet werkt aan een hervorming van de kinderopvangtoeslag, maar voor de hervorming van de rest van het toeslagenstelsel zijn nog geen concrete plannen, hoewel er wel alternatieven worden uitgewerkt. De analyse in dit hoofdstuk bevestigt dat het van groot belang is om fundamentele aanpassingen door te voeren die meer zekerheid en voorspelbaarheid bieden aan burgers.

5 Lokale regelingen

5.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 betreft de toereikendheid van de bijstand en andere minimuminkomensregelingen. Hoofdstuk 4 gaat over de landelijke toeslagen. In dit hoofdstuk staan de aanvullende lokale regelingen voor inkomensondersteuning en sociale participatie centraal. De gemeenten voorzien grotendeels in deze minimaregelingen.[1] Dit zijn formele lokale regelingen (zie kader 5.1). Naast formele regelingen is er de laatste jaren een groeiend aantal initiatieven van informele voorzieningen, zoals charitatieve stichtingen, al dan niet gesubsidieerd door gemeenten of publiek-privaat gefinancierd. In dit hoofdstuk ligt de focus echter voornamelijk op *formele* regelingen. In paragraaf 5.2 bespreekt de Commissie eerst de vormgeving en de belangrijkste onderdelen van het lokale minimabeleid, in paragraaf 5.3 volgt een overzicht van de verschillende ontwikkelingen rond lokaal minimabeleid. Paragraaf 5.4 beschrijft de verschillen tussen gemeenten. Paragraaf 5.5 benoemt een aantal knelpunten die voortvloeien uit de analyse. Vervolgens beoordeelt de Commissie in paragraaf 5.6 de toereikendheid aan de hand van de stelseldoelen en stelselcriteria die in hoofdstuk 1 zijn genoemd. Paragraaf 5.7 sluit af met enkele conclusies.

Kader 5.1 Aanvullende lokale regelingen voor inkomensondersteuning en sociale participatie

Vormgeving

Gemeenten bepalen zelf hoe zij lokaal minimabeleid – binnen de kaders van de Participatiewet – vormgeven. Gemeentelijke regelingen kunnen dus voorkomen in veel verschillende vormen, qua omvang, qua doel/doelgroep, qua voorwaarden, qua ondersteuningsvorm (in geld of in natura) of qua moment waarop mensen steun ontvangen (financiering vooraf dan wel via declaratie achteraf).

Doel, doelgroep en voorwaarden

Lokaal minimabeleid is bedoeld om mensen met een laag inkomen te ondersteunen. Gemeenten bepalen daarbij zelf welke voorwaarden zij

1 Grotendeels, maar niet volledig, omdat waterschappen voorzien in kwijtschelding van waterschapsbelastingen bij onvoldoende betaalcapaciteit.

hanteren. Wel is er nagenoeg altijd sprake van een inkomensgrens. Deze inkomensgrens verschilt per regeling en per gemeente, maar in de praktijk ligt die meestal tussen 110 en 140 procent van het sociaal minimum. Daarnaast geldt er een vermogensgrens. Gemeenten toetsen vaak ook of de kosten aantoonbaar, onvoorzien en noodzakelijk zijn en of iemand geen andere mogelijkheden heeft om de kosten te dragen (dus of iemand de ondersteuning echt dringend nodig heeft).

Hoogte

De omvang van de aanvullende gemeentelijke minimaregelingen is niet eenduidig vast te stellen. Deze hangt onder meer af van het type regeling, de manier waarop een gemeente een regeling heeft vormgegeven, de huishoudsamenstelling en de mate van gebruik. Sommige gemeenten hanteren bij regelingen ook het draagkrachtbeginsel, waarbij een eigen bijdrage geldt van bijvoorbeeld 25, 30 of 50 procent van de kosten. Bijkomende complicatie bij het doen van uitspraken over de hoogte is dat het soms lastig is om de waarde van lokale regelingen in geld uit te drukken (zie ook rapport I, pagina 88-89).

Indexatiesystematiek

Gemeenten bepalen zelf op welke manier zij lokale regelingen indexeren.

Aanvraagproces

Bijna alle gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben op hun website een link naar een digitaal aanvraagformulier dat toegankelijk is met een DigiD of met een dossiernummer dat bekend is bij de gemeente. Sommige gemeenten hebben ook een link naar BerekenUw-Recht opgenomen waarmee mensen vooraf kunnen controleren of zij recht hebben op de voorzieningen.

Voorbeelden van lokaal minimabeleid

Lokaal minimabeleid bestaat uit bijzondere bijstand en lokale minimaregelingen. Voorbeelden van bijzondere bijstand en lokale regelingen die terugkomen in dit hoofdstuk zijn:

Bijzondere bijstand (categoriaal)
- Collectieve zorgverzekering
- Energietoeslag (tijdelijk)

Bijzondere bijstand (individueel)
- Individuele inkomenstoeslag
- Kwijtschelding van lokale lasten

- Individueel maatwerk (bijvoorbeeld bij kapotte wasmachine of onverwachte verhuizing)

Lokale minimaregelingen

- Kortingen op verschillende voorzieningen (sport, school, cultuur, kleding, etc.)
- Stadspas (bijvoorbeeld gratis toegang of korting bij lokale musea en winkels)
- Voorzieningen in natura (bijvoorbeeld een fiets of laptop op aanvraag).

5.2 Vormgeving van het lokale minimabeleid

Rol van gemeenten bij de inkomensondersteuning van minima

Het Rijk is primair verantwoordelijk voor minimabeleid en gemeenten voeren aanvullend beleid

In de Grondwet is vastgelegd dat mensen die zelf niet in hun bestaanskosten kunnen voorzien een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege hebben. De overheid is hier het Rijk én gemeenten. Het Rijk heeft daarbij als wetgever de primaire verantwoordelijkheid om dit recht vorm te geven.[2] In de praktijk is dat recht geregeld in de Participatiewet, waarbij het Rijk grotendeels de kaders bepaalt, en waarbij gemeenten een grote rol spelen in de uitvoering. Daarnaast geven de gemeenten invulling aan het lokale minimabeleid. Gemeenten hebben daarbij de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid om – binnen de kaders van de Participatiewet – maatwerk te bieden. Vervolgens kan de gemeenteraad als medewetgever invulling geven aan het lokale minimabeleid conform de Gemeentewet[3] als autonome taak van de gemeente. Om te voorkomen dat gemeenten het algemene inkomensbeleid van het Rijk doorkruisen, zijn de mogelijkheden voor gemeenten om aanvullende inkomensondersteuning te bieden echter beperkt.

Lokaal minimabeleid wordt gefinancierd via de algemene uitkering vanuit het gemeentefonds

Met de Financiële-verhoudingswet van 1997 ligt de financiële verantwoordelijkheid voor het lokale minimabeleid bij gemeenten. Gemeenten ontvangen hiervoor een bedrag via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Wanneer het

2 Grondwet, artikel 20, derde lid (link)
3 Gemeentewet, artikel 108 (link)

kabinet extra middelen beschikbaar stelt aan gemeenten voor aanvullende inkomensondersteuning gaat dit via de begroting van het gemeentefonds. Met een circulaire verdeelt BZK de middelen onder gemeenten. Voor middelen binnen het gemeentefonds geldt geen geoormerkte bestedingsverplichting. Gemeenten zijn dus vrij om te bepalen aan welke doelen zij deze middelen uitgeven.

Vormgeving van lokaal minimabeleid

Het lokaal minimabeleid bestaat uit bijzondere bijstand en gemeentelijke minimaregelingen

Formele voorzieningen zijn onder te verdelen in aanvullende inkomensondersteuning via de bijzondere bijstand en gemeentelijke minimaregelingen. Bijzondere bijstand valt verder onder te verdelen in *individuele* bijzondere bijstand en *categoriale* bijzondere bijstand. Individuele bijzondere bijstand wordt toegewezen aan personen, bedoeld voor bijzondere kosten en concrete uitgaven die afhankelijk zijn van individuele omstandigheden. Dit zijn bijvoorbeeld kosten vanwege een chronische ziekte, scholing met het oog op activering, of kinderopvang. Categoriale bijzondere bijstand wordt – op basis van vooraf bepaalde criteria – toegewezen aan groepen. Alle vormen van bijzondere bijstand zijn in beginsel individueel, met uitzondering van de collectieve zorgverzekering (de gemeentepolis). In 2022 is ook de energietoeslag als tijdelijke vorm van categoriale bijzondere bijstand toegevoegd. Naast bijzondere bijstand bieden gemeenten schuldhulpverlening en kunnen zij ook andere minimaregelingen opstellen, zoals regelingen om maatschappelijke participatie te bevorderen. Daarnaast kunnen gemeenten ook kwijtschelding van gemeentelijke belastingen verlenen. Dit is in feite geen inkomensondersteuning, maar vrijstelling van een betalingsverplichting, afhankelijk van de betaalcapaciteit (zie kader 5.2).

Gemeenten ondersteunen inwoners zowel financieel als in natura

Het merendeel van ondersteuning via gemeenten betreft financiële ondersteuning in de vorm van een geldbedrag. Dat geldt voor de meeste vormen van bijzondere bijstand, zowel individueel als categoriaal. Voorbeelden daarvan zijn de individuele inkomenstoeslag, de studietoeslag of de energietoeslag. Ondersteuning in natura vindt vooral plaats via regelingen om maatschappelijke participatie te bevorderen, zoals stadspassen, regelingen voor sport of cultuur of schoolspullen voor kinderen. Daarnaast zijn ook tussenvormen mogelijk, zoals vouchers of kortingsregelingen. Binnen de bijzondere bijstand bestaan bijvoorbeeld regelingen waarbij mensen een voucher kunnen krijgen voor een specifiek doel, zoals de inrichting van een woning of de aanschaf van witgoed.

Kader 5.2 Gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen

Gemeenten kunnen gemeentelijke belastingen gedeeltelijk of geheel kwijtschelden voor mensen met een laag inkomen of mensen met onvoldoende betalingscapaciteit. Bij gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen gaat het bijvoorbeeld om rioolheffing en afvalstoffenheffing. In de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 zijn voorschriften voor gemeenten opgenomen over de beoordelingscriteria voor kwijtschelding, zoals de aanwezigheid van vermogen en de regels voor vaststelling daarvan, de hoogte van het inkomen, de wijze waarop kwijtschelding wordt verleend en ook de omstandigheden die het verlenen van kwijtschelding in de weg kunnen staan. Gemeenten kunnen het percentage van de aanslag dat voor kwijtschelding in aanmerking komt aanpassen, afhankelijk van de betaalcapaciteit van de burger. De gemeente verleent kwijtschelding voor de hele aanslag als de betaalcapaciteit nul is. Is er wel sprake van enige betaalcapaciteit, dan scheldt de gemeente de aanslag gedeeltelijk kwijt. Als de betaalcapaciteit hoger is dan de aanslag dan moet de burger deze gewoon betalen.

Voor de kwijtschelding gemeentelijke belastingen geldt een vermogenstoets (maximaal 3.275 euro voor alleenstaanden en maximaal 4.350 euro voor gehuwden). Deze vermogenstoets is lager dan die voor de bijstand (7.605 euro voor alleenstaanden en 15.210 euro voor alleenstaande ouders en gehuwden). De regering heeft recent de vermogenstoets bij kwijtschelding gemeentelijke belastingen verhoogd. De Regeling kwijtschelding belasting medeoverheden is op 17 september 2022 in werking getreden en werkt terug tot en met 1 januari 2022.

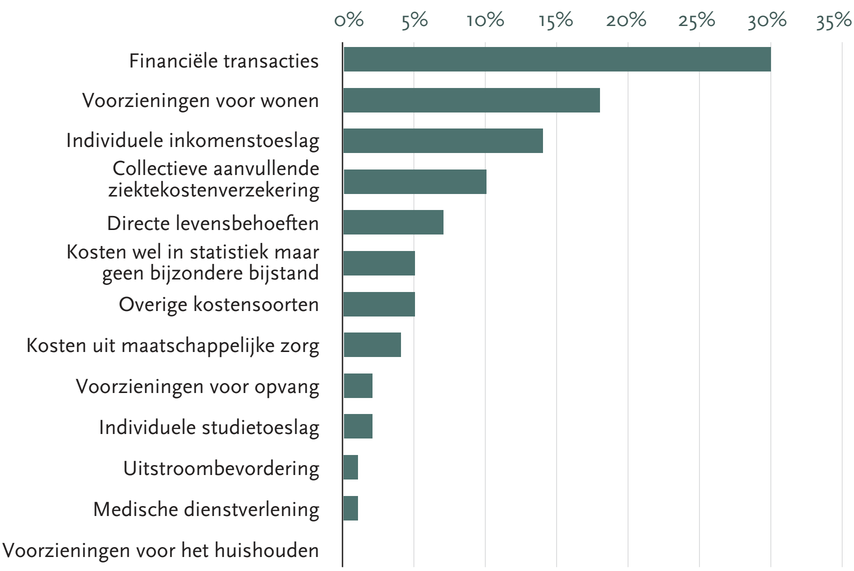
Ook waterschappen kunnen waterschapsbelastingen kwijtschelden. Daarvoor kunnen zij een eigen beleid voeren. Idealiter stemmen gemeenten en waterschappen hun kwijtscheldingsbeleid op elkaar af, dat is echter niet overal het geval. In die gevallen komt het voor dat huishoudens twee keer hun betaalcapaciteit moeten inzetten: een keer om de gemeentelijke belastingen te betalen en een keer om de waterschapsbelastingen te betalen.

Onderdelen van het lokaal minimabeleid

Overzicht van de onderdelen binnen de bijzondere bijstand

In 2021 gaven gemeenten 647 miljoen euro uit aan bijzondere bijstand.[4] Figuur 5.1 geeft een uitsplitsing van de uitgaven door gemeenten aan bijzondere bijstand.

Figuur 5.1 Uitgaven bijzondere bijstand 2021 uitgesplitst naar cluster



Bron: CBS (2022) Extra uitvraag bijzondere bijstand 2021

Het grootste deel van de bijzondere bijstand (circa 30 procent) wordt uitgegeven aan zogenaamde *financiële transacties*. Dit zijn voornamelijk kosten van beschermingsbewind, schuldsanering of kosten van rechtsbijstand. Van beschermingsbewind is sprake als de rechter een bewindvoerder aanwijst aan iemand die door omstandigheden zelf geen financiële verantwoordelijkheid kan dragen. Een tweede grote kostenpost bestaat uit *voorzieningen voor wonen* (circa 18 procent). Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor woninginrichting, verhuiskosten of een tegemoetkoming van woonkosten boven de huurgrens. Voor mensen die langdurig zijn aangewezen op een laag inkomen en die geen uitzicht hebben op inkomensverbetering kunnen gemeenten een *individuele inkomenstoeslag* verlenen. Dit is

4 CBS (2022) *Extra uitvraag bijzondere bijstand 2021* (link)

met 14 procent de derde kostenpost. Omdat dit individuele bijzondere bijstand betreft, dienen gemeenten deze op basis van een individuele beoordeling te verlenen. De individuele inkomenstoeslag is zowel toegankelijk voor bijstandsgerechtigden als werkenden met een inkomen op minimumniveau. De individuele inkomenstoeslag wordt vastgesteld bij gemeentelijke verordening en eenmaal per jaar verstrekt. Een vierde kostenpost (bijna 10 procent) is de *collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.* Gemeenten kunnen daarmee voorzien in een (bijdrage voor een) gemeentepolis voor mensen met een laag inkomen, waarbij in sommige gevallen eveneens het eigen risico wordt afgedekt. Gemeenten maken hiervoor afspraken met zorgverzekeraars.

Regelingen om maatschappelijke participatie te bevorderen zijn vaak gericht op kinderen

Gemeenten hebben naast de uitgaven bijzondere bijstand in het kader van hun minimabeleid ook eigen regelingen. Deze regelingen zijn vaak bedoeld ter bevordering van maatschappelijke participatie, zoals een gemeentelijke kortingspas of een computerregeling. Veel van deze regelingen vloeien voort uit de aanpak kinderarmoede en soms zijn deze voorzieningen door gemeenten gebundeld in een kindpakket. Een kindpakket bevat diverse voorzieningen (meestal in natura) die direct ten goede komen aan kinderen, zoals sport, cultuur en school, vervoer en kleding. In 2016 had bijna de helft van de gemeenten een dergelijk kindpakket.[5] Het aandeel van gemeenten dat extra middelen inzet voor kinderarmoedebeleid is vanaf 2017 tot 2019 gestegen van 74 procent naar 87 procent.[6] Volgens onderzoek van I&O Research is het aandeel gemeenten met beleid voor kinderen in armoede zelfs gestegen naar 99 procent.[7]

Kader 5.3 Kindpakketten

Het doel van een kindpakket is dat kinderen mee kunnen doen aan sociale, educatieve en culturele activiteiten. Gemeenten vullen een kindpakket op eigen wijze in, zowel qua inhoud als qua vergoedingswijze. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bijdragen in de kosten voor de contributie voor een lidmaatschap van een vereniging voor sport, muziek of cultuur, de kosten voor sportattributen of -kleding, kosten van zwemlessen, een fiets,

5 SER (2017) *Opgroeien zonder armoede* (link)
6 Bureau Bartels (2020) *Tussenevaluatie Bestuurlijke Afspraken Kinderarmoede* (link)
7 I&O Research (2021) *Rapport Vervolgevaluatie bestuurlijke afspraken kinderarmoede* (link)

schoolactiviteiten of andere schoolkosten zoals een laptop of boeken. Gemeenten kunnen hiervoor een vergoeding geven aan mensen zelf, maar het is ook mogelijk dat gemeenten rechtstreeks betalen aan leveranciers.

Andere kenmerken van gemeentelijk minimabeleid

Lokale regelingen hebben vaak een alles-of-niets-karakter

Het recht op gemeentelijke regelingen is in veel gevallen alles of niets: iemand heeft recht op een bepaalde regeling of niet. Zodra iemand niet meer aan de voorwaarden voldoet, bijvoorbeeld omdat het inkomen boven een bepaalde grens uitstijgt, dan vervalt het recht op de regeling. Het gevolg is dat mensen soms bij beperkte wijzigingen in hun persoonlijke situatie dus het volledige recht op een regeling kunnen verliezen. Gemeenten kunnen er bij de vormgeving van regelingen overigens ook voor kiezen om een draagkrachtbeginsel toe te passen, wat erop neerkomt dat de ondersteuning geleidelijker wordt afgebouwd. In de praktijk komt dit echter niet zo vaak voor.

Het geheel aan landelijke en lokale regelingen is complex

Inmiddels is er een veelheid aan landelijke en lokale regelingen. Dat leidt tot onduidelijkheid, zowel bij burgers als gemeenten. Voor gemeenten is niet altijd duidelijk welke instrumenten en welk maatwerk zij mogen toepassen om kwetsbare mensen te ondersteunen. En voor mensen die ondersteuning nodig hebben, is het vaak niet duidelijk waarvoor zij bij de gemeente terechtkunnen en waarvoor bij andere uitvoeringsorganisaties, zoals SVB en UWV. Met de tool BerekenUwRecht van het Nibud kunnen mensen anoniem nagaan voor welke regelingen ze in aanmerking komen, om welk bedrag het gaat en waar zij dat kunnen aanvragen.[8] Vaak hebben gemeenten op hun eigen website de BerekenUwRecht-tool opgenomen, zoals BerekenUwRecht Zwolle.[9] Inwoners van Zwolle kunnen nagaan op welke regelingen zij recht hebben, en vervolgens via een link bijvoorbeeld de Kindregeling direct aanvragen.[10] Niettemin zijn veel mensen niet in staat om zelfstandig gebruik te maken van deze tools en om met hun DigiD op de website van de gemeente digitaal een aanvraag te doen, zij hebben daarbij ondersteuning nodig.[11]

8 Nibud (2022) *BerekenUwRecht* (link)
9 Gemeente Zwolle (2022) *BerekenUwRecht Zwolle* (link)
10 Gemeente Zwolle (2022) *Kindloket Zwolle* (link)
11 Tiemeijer, W. (2023) *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*, Erasmus Universiteit Rotterdam (link)

5.3 Belangrijkste ontwikkelingen rond het lokale minimabeleid

Sinds de millenniumwisseling hebben zich de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan in het lokale minimabeleid.

Zowel centralisatie als decentralisatie van het lokale minimabeleid

Vanaf 2002 is sprake geweest van zowel centralisatie als decentralisatie van lokale voorzieningen en ook van de bijzondere bijstand en het gemeentelijke minimabeleid. Enerzijds heeft het Rijk de uitvoering van taken steeds meer neergelegd bij lokale overheden, vooral bij gemeenten (decentralisatie). Een belangrijk argument daarbij was om noodzakelijke voorzieningen dichter bij de burger brengen. Anderzijds werd de beleidsruimte voor gemeenten om een eigen inkomensbeleid te voeren beperkt. Het generieke inkomensbeleid diende voorbehouden te zijn aan het Rijk (centralisatie). Met het afschaffen van het categoriale inkomensbeleid in de Wet Werk en Bijstand[12] kreeg maatwerk via de individuele bijzondere bijstand een grotere rol. Het toenmalige kabinet beoogde hiermee een einde te maken aan ongerichte inkomensaanvullingen. De bijstand kreeg sterker het karakter van een vangnet. De Wet werk en bijstand (2004) ging bovendien gepaard met besparingen op de bijstandsbudgetten, vooral de bijzondere bijstand, en met beperkingen van de financiële ruimte voor het gemeentelijk minimabeleid.

Afwisselende perioden van budgettaire verruiming en bezuiniging

In het coalitieakkoord *Samen werken, samen leven* van het kabinet-Balkenende IV (2007-2010) werd afgesproken dat gemeenten voor armoedebeleid, schuldhulpverlening en inkomensondersteuning meer mogelijkheden kregen, liefst in samenhang met de bevordering van arbeidsparticipatie. Er kwamen extra middelen voor gerichte ondersteuning van kwetsbare groepen voor arbeidsparticipatie, de aanpak van de onderkant van de arbeidsmarkt en voor armoedebeleid, oplopend van 15 miljoen euro in 2008 naar 280 miljoen euro structureel vanaf 2011.[13] Hoewel het kabinet-Rutte II (2012-2017) extra geld uittrok voor armoedebeleid (oplopend naar 100 miljoen euro in 2017), gaf het de gemeenten met de invoering van de Participatiewet een taakstelling (bezuiniging), oplopend van 60 miljoen euro in 2014 naar 400 miljoen euro in 2017 en 1,8 miljard euro structureel vanaf 2048.[14,15]

---

12 Ministerie van SZW (2003) *Memorie van Toelichting bij de Wet Werk en Bijstand* (link)

13 Tweede Kamer (2007) *Coalitieakkoord kabinet-Balkenende IV, Samen Werken, Samen Leven* (link)

14 Tweede Kamer (2012) *Bruggen slaan, regeerakkoord VVD-PvdA* (link)

15 Een groot deel van deze bezuiniging hangt samen met de geleidelijke afschaffing van de sociale werkplaatsen. Gemeenten ontvangen als compensatie wel extra middelen voor beschut werk, maar dat is minder dan het budget voor de sociale werkplaatsen.

De rol van aanvullend lokaal minimabeleid is de afgelopen tien jaar groter geworden

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten inmiddels een veelheid aan regelingen hebben om mensen te ondersteunen.[16] De uitgaven van gemeenten aan bijzondere bijstand zijn in de periode 2010 tot en met 2021 gestegen van 412 miljoen euro naar 647 miljoen euro.[17] Deze toename betrof vooral beschermingsbewind en ondersteuning voor kosten voor rechtsbijstand. Daarnaast zien we dat sinds het uitbreken van de coronapandemie en de lockdowns vanaf maart 2020 door het Rijk in toenemende mate een beroep gedaan is op gemeenten om burgers financieel te ondersteunen. Sindsdien hebben verschillende crises elkaar opgevolgd tot aan de huidige energie- en koopkrachtcrisis in 2023. In de achterliggende jaren zijn meer en nieuwe lokale voorzieningen ontstaan, zoals de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo), de Tijdelijke Ondersteuning voor Noodzakelijke Kosten (TONK) tijdens de coronacrisis (2020-2021) en de energietoeslag tijdens de energiecrisis (2022-2023). In een brief van VNG aan de Tweede Kamer geven gemeenten aan dat door het kabinet genomen tijdelijke maatregelen voor inkomensondersteuning veel uitvoeringsvragen met zich meebrengen.[18] Gemeenten doen dit graag voor hun inwoners, maar vinden het niet effectief om alleen pleisters te plakken en willen problemen rondom bestaanszekerheid bij de kern aanpakken.

Toenemend belang van informele voorzieningen

Naast de door de gemeente in lokale regelgeving vastgelegde formele voorzieningen zijn er in toenemende mate informele voorzieningen die vanuit particulier initiatief zijn ontstaan, al dan niet gesubsidieerd door de gemeente. De voedselbanken zijn hiervan een voorbeeld (zie kader 5.4). Naarmate hier ook een zekere formalisering optrad, zijn nieuwe informele 'underground' voedselbanken ontstaan voor de mensen die niet in aanmerking komen voor formele voedselhulp. Particuliere fondsen, zoals Stichting Leergeld of Jeugdfonds Sport en Cultuur, Noodfondsen, kerken en het Rode Kruis bieden ook voedselhulp. Ook kleding- en speelgoedbanken zijn net als de voedselbanken vaak particuliere initiatieven, al dan niet met subsidie van de gemeenten.

---

16 NOS (2022) *Maatregelen bewijzen dat armoede bestaat maar ze zijn een loterij geworden* (link)
17 CBS (2022) *Extra uitvraag bijzondere bijstand 2021* (link)
18 VNG (2020) *Inbreng VNG voor het Commissiedebat Armoede- en Schuldenbeleid 6 oktober* (link)

Kader 5.4 Voedselbanken in Nederland

In 2002 werd de eerste voedselbank in Nederland geopend. In 2021 had de Vereniging van Nederlandse Voedselbanken 172 voedselbanken en 521 afgiftepunten. Deze voedselbanken zijn in 366 gemeenten actief met 12.800 vrijwilligers.[19]
De Stichting Voedselvangnet krijgen sinds 2023 financieel ondersteuning van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met de inzet van middelen van het Europees Sociaal Fonds Plus 2021-2027 (ESF+). De Stichting Voedselvangnet zal voor het ESF+-project onder andere samenwerken met de Vereniging van Nederlandse Voedselbanken.
De hulp vanuit het ESF+ heeft een drieledig doel:

1. Voedselhulp: het gratis beschikbaar stellen van voedsel aan de meest behoeftige personen, met aandacht voor de behoeften van kinderen;
2. Materiële basishulp: het gratis beschikbaar stellen van goederen om te voldoen aan de basisbehoeften voor een waardig leven, zoals kleding, toiletartikelen, inclusief producten voor vrouwelijke hygiëne, en schoolbenodigdheden;
3. Begeleidende maatregelen: activiteiten ter aanvulling van voedselhulp of materiële basishulp die tot doel hebben sociale uitsluiting tegen te gaan en bij te dragen aan de uitbanning van armoede.

Het budget vanuit ESF+ bedraagt 15,8 miljoen euro. De bij de Vereniging van Nederlandse Voedselbanken aangesloten voedselbanken zijn niet het enige particuliere initiatief waarbij mensen in natura ondersteund worden. De laatste jaren zijn diverse landelijke en lokale initiatieven ontplooid die voedselhulp bieden of waarbij ook kleding, speelgoed, boeken, meubels, diensten en elektronica gratis beschikbaar worden gesteld.

Lokale voorzieningen zijn niet wettelijk gewaarborgd

Voorzieningen binnen het stelsel van het sociaal minimum, zoals de algemene bijstand en toeslagen, kennen hun basis in sociale grondrechten en hebben een rechtskarakter, dat wil zeggen dat zij een recht zijn en geen gunst (zie hoofdstuk 3) en daarmee zijn zij wettelijk gewaarborgd. Het aanbieden van voorzieningen via particuliere organisaties zoals voedselbanken is echter niet wettelijk gewaarborgd. Met andere woorden, mensen kunnen er geen rechten aan ontle-

19 Voedselbanken Nederland (2023) *Historie* (link)

nen.[20] Dit geldt op een iets andere manier ook voor lokale voorzieningen zoals de bijzondere bijstand. De bevoegdheid van de gemeente om deze voorzieningen toe te kennen in individuele gevallen draagt bij aan het lenigen van nood, maar doordat burgers er meestal geen rechten aan kunnen ontlenen, zijn zij afhankelijk van de welwillendheid van gemeenten. Daarmee hebben sommige lokale regelingen sterk het karakter van een gunst.[21]

Inzicht in een uitdijend landschap aan lokale regelingen

Door de toename van het aantal formele en informele voorzieningen, is het soms lastig om overzicht te behouden. De volgende alinea's illustreren hoe de gemeenten Utrecht, Den Haag en Emmen hiermee omgaan.

Utrecht

De gemeente Utrecht heeft een voorzieningenkaart die inzichtelijk maakt welke vormen van ondersteuning beschikbaar zijn.[22] Voor Utrechtse gezinnen met weinig geld is er ook de Wegwijzer, die een overzicht biedt van de mogelijkheden voor hulp, variërend van boodschappen, cadeaus voor kinderen, dagjes uit en vakanties tot culturele voorzieningen.[23] De Wegwijzer is tot stand gekomen door de Geldzaak (zie kader 5.5), de Utrechtse welzijnsorganisatie U Centraal en de Armoedecoalitie Utrecht. Dit zijn zowel formele als informele voorzieningen van fondsen en stichtingen. In de gemeente Utrecht heeft men het afgelopen jaar gemerkt dat het lastig is om alle initiatieven te verzamelen, omdat ze niet altijd even zichtbaar zijn voor professionele organisaties of omdat zij niet in een overzicht willen staan. De Wegwijzer is het meest complete overzicht dat er is.

---

20 Cantillon (2020): "In de welvaartsstaat worden sociale rechten afgekondigd en effectief gewaarborgd door middel van een samenhangend geheel van wettelijke maatregelen en materiële voorzieningen, betreffende de arbeidsverhoudingen (arbeidsrecht), de sociale uitkeringen (vooral sociaal zekerheidsrecht), de sociale goederen en diensten (vooral op vlak van onderwijs, gezondheid, huisvesting en cultuur), het activerings- en werkgelegenheidsbeleid, welzijn (rust- en verzorgingstehuizen, welzijnsrecht, voorzieningen voor gehandicapten enzovoort) en inkomensherverdeling (sociale zekerheid en fiscaliteit). Om deze sociale rechten te kunnen garanderen, moeten twee elementen aanwezig zijn: ten eerste, de feitelijke beschikbaarheid van welvaartsvoorzieningen die aangeleverd worden door overheden, NGO's, private organisaties en personen en, ten tweede, het recht erop, namelijk de wettelijke basis voor het individuele gebruik ervan."

21 Historisch wordt het inrichten van een welvaartsstaat of verzorgingsstaat gezien als de verschuiving naar charitas als een gunst naar ondersteuning als een recht. Zie o.a. Vonk, G en Klosse, S. (2020) *Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht*, Boom Juridisch, par. 11.2; Holtmaat, R. (1992) *Met zorg een recht? een analyse van het politiek-juridisch vertoog over bijstandsrecht*; Dit rechtskarakter ontbreekt als de gemeente een voorziening 'kan' verlenen, maar daardoor niet verplicht is om deze te verlenen.

22 Gemeente Utrecht (2023) *Voorzieningenkaart Utrecht* (link)

23 Gemeente Utrecht (2023) *U Gids* (link)

Kader 5.5 De Geldzaak in Utrecht

De Geldzaak is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Utrecht, U Centraal en de Armoedecoalitie Utrecht. Sinds 2022 zijn zij ook te vinden aan de Steenweg in Utrecht. Dit is een druk belopen winkelstraat. Deze locatie is gekozen om de inloop laagdrempelig te maken. Mensen kunnen vrijblijvend binnenlopen of een afspraak maken voor financieel advies. Bij dit financieel advies maakt men geen dossier aan om vrijblijvendheid te waarborgen en wantrouwen te voorkomen. De Geldzaak helpt mensen bijvoorbeeld met het aanvragen van kinderbijslag, de energietoeslag, aangifte inkomstenbelasting, aanvraag kwijtschelding en aanvraag AIO. De medewerkers van De Geldzaak kunnen indien nodig direct in contact komen met de gemeente Utrecht, de Belastingdienst, SVB en UWV.

Den Haag

Ook in de gemeente Den Haag zijn er naast het gemeentelijke minimabeleid aanvullende mogelijkheden voor hulp (zie kader 5.6). Sociale Fondsen Den Haag verleent hulp aan inwoners van de gemeente Den Haag die door omstandigheden in een noodsituatie zijn geraakt en die geen beroep kunnen doen op wettelijke voorzieningen.[24] In de gemeente Den Haag geeft men aan dat de lijst van aanvullende mogelijkheden voor hulp lang is en niet volledig. Er is geen organisatie die dat overzicht wel heeft. Wel is er de Sociale Kaart als wegwijzer naar activiteiten, ondersteuning en zorg in de buurt, zoals de Participatiekeuken, het Vadercentrum ADAM (en soortgelijke buurthuizen) of het Poolse vrouwencentrum Stichting Polka.[25] Verder is er een scala aan voedselinitiatieven voor mens en dier, weggeefwinkels, repaircafés, coöperatieve spaarkringen, diverse organisaties die financiële noodhulp bieden aan mensen die geen recht hebben op formele voorzieningen, een soepbus voor daklozen en andere ontheemden, vrijwilligers die helpen met post, administratie en schulden. Veel van deze voorzieningen zijn bij de gemeente bekend, maar niet allemaal.

24 Zie: Sociale Fondsen Den Haag (link)
25 Gemeente Den Haag (2023) *Sociale Kaart Den Haag* (link)

Kader 5.6 Gratis gezond ontbijt in de Haagse wijk Transvaal

Onze Wereld is een school met een taalklas in de Haagse wijk Transvaal. Veel kinderen komen uit gezinnen met een migratieachtergrond en komen vanuit andere buurten voor de taalklas. Het aantal gezinnen met schulden en in armoede is hoog in de wijk, hoewel het moeilijk is in kaart te brengen hoeveel kinderen het betreft. Leerkrachten schatten dat ongeveer vijf kinderen per klas zonder ontbijt naar school gaan. En dan zijn er nog kinderen die de resten van de vorige dag eten, zoals koude pizza en patat. De school krijgt voor alle kinderen gratis schoolfruit. Fruit eten wordt zo een goede gewoonte. Dit is alleen mogelijk met subsidie. Een project met gratis lunch vraagt van de school de nodige organisatie. Aartje van den Akker, schoolleider van Onze Wereld: "Voor even kan alles, maar voor langere tijd wordt het lastiger. Eten hoort ook thuis in het gezin."

Een initiatiefnemer van stichting Quiet nam contact op met de buurtschool en subsidieert nu een gratis schoolontbijt. Quiet biedt kinderen die van de school een kaartje krijgen een gratis ontbijttas. Ongeveer een kwart van de gezinnen maakt er gebruik van. Dat zijn 125 tassen per week. Bij de plaatselijke supermarkt halen mensen de tas op. Dat helpt tegen de schaamte, omdat het niet op school hoeft. Er wordt niet getoetst op inkomen. In de ontbijttas zit onder meer bruinbrood, zuivel, olie, pannenkoekenmeel, broodbeleg en komkommers.

Het Haagse sociale restaurant Juliana Plaza biedt een 'gezond ontbijt straat'. Kinderen en ouders gaan de keuken in. Ouders krijgen voorlichting over wat een gezond ontbijt is. Primair aandachtspunt is suiker. Jongeren en hun ouders worden bewust gemaakt van de hoeveelheid suiker in de gezoete melkdrankjes die ouders in de lunchtrommels van hun kinderen doen. Daarnaast zien ouders hun kinderen nu opeens wel bruinbrood eten.

Bron: bijeenkomst symposium kinderarmoede Den Haag.

Emmen

In de gemeente Emmen heeft men via de sociale kaart inzicht in diverse informele voorzieningen, zoals de kringloopwinkel Het GOED voor meubels, lampen, boeken, servies, kleding, elektrische apparaten en tuinmeubels. Daarnaast is er de voedselbank Zuidoost-Drenthe voor mensen met een laag inkomen. Verder zijn er informele voedselkasten en menstruatieproductplekken waarvan geen overzicht is.

5.4 Verschillen tussen gemeenten

Verschillen tussen gemeenten leiden ertoe dat burgers in gelijke gevallen verschillend worden behandeld

In sommige gemeenten zijn de formele en informele (charitatieve) voorzieningen ruimhartiger dan in andere gemeenten. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten wat betreft het aanbod van regelingen, de waarde (of de hoogte) van die regelingen en de voorwaarden (zoals inkomensgrenzen) die gemeenten daarbij hanteren. Zo komt het voor dat een huishouden in de ene gemeente recht heeft op een individuele inkomenstoeslag van 120 euro per jaar indien het inkomen minimaal 1 jaar lager is dan 130 procent van het sociaal minimum, terwijl datzelfde huishouden in een andere gemeente 270 euro per jaar aan individuele inkomenstoeslag kan ontvangen, maar hier pas recht op heeft indien het inkomen minimaal 3 jaar lager is dan 120 procent van het sociaal minimum. Ook de manier waarop gemeenten een collectieve zorgverzekering (de gemeentepolis) aanbieden, maakt verschillen tussen gemeenten zichtbaar (zie kader 5.7).

Kader 5.7 Illustratie van verschillen tussen gemeenten aan de hand van de gemeentepolis

In de gemeentepolis zijn de afgelopen jaren diverse hulpmiddelen, zoals een looprek, rollator of kunstgebit ondergebracht, waarvan de kosten voorheen werden vergoed vanuit de bijzondere bijstand. De gemeentepolis werd daarmee verzwaard met extra voorzieningen. Daarbij komt dat de populatie van de gemeentepolis doorgaans ook een zorgvraag heeft die hoger is dan gemiddeld. Voor sommige zorgverzekeraars werd de gemeentepolis daarmee een minder aantrekkelijk product. Afhankelijk van de onderhandelingspositie van elke gemeente, leidde dat tot verschillen in de hoogte van de premie tussen gemeenten. Mensen die zijn aangewezen op dezelfde zorg, maar in een andere gemeente wonen, krijgen een verschillende tegemoetkoming, terwijl hun zorgkosten hetzelfde zijn. Naarmate minimaregelingen toenemen qua aantal en omvang, worden verschillen tussen gemeenten zichtbaarder en daarmee ook het verschil in bestaanszekerheid van burgers die in dezelfde omstandigheden verkeren.

De Commissie heeft aanvullend onderzoek gedaan naar verschillen tussen gemeenten

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat verschillen tussen gemeenten aanzienlijk kunnen zijn.[26] Tegelijkertijd is het inzicht in de verschillen ook beperkt. Daarom heeft de Commissie zelf onderzoek laten doen naar de verschillen in lokale regelingen tussen gemeenten. In het eerste rapport zijn de resultaten van eigen steekproefonderzoek (in totaal zes gemeenten) gebruikt om de toereikendheid van het inkomen op het sociaal minimum te toetsen aan de norm die de Commissie heeft voorgesteld. Voor dit tweede rapport heeft de Commissie dat onderzoek uitgebreid naar zeventien gemeenten, om de uitkomsten robuuster te maken. Bij de vaststelling van de waarde van lokale regelingen heeft de Commissie waar mogelijk dezelfde aannames gemaakt.[27]

Grote verschillen tussen gemeenten, zowel qua inkomensgrens als waarde van lokale regelingen

Figuur 5.2 toont voor een huishouden van een paar met twee kinderen van 8 en 13 jaar de waarde van lokale regelingen (horizontale as) en de bijbehorende inkomensgrens (verticale as) in 17 gemeenten. Elk punt in de figuur representeert een gemeente, waarbij gemeenten zijn geanonimiseerd. De figuur laat zien dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten, niet alleen qua inkomensgrenzen, maar zeker ook als het gaat om de waarde van de lokale regelingen. De figuur laat zien dat de meeste gemeenten 120 procent van het sociaal minimum als inkomensgrens hanteren, maar dat er ook veel gemeenten zijn die hogere grens (125 of 130 procent) of juist een lagere grens (110 procent) hanteren. De figuur laat daar-

26 Zie bijvoorbeeld NOS (2022) *Van verjaardagsbon tot gratis dierenarts: gemeenten 'dichten gaten' voor armen* (link); Stimulansz (2019) *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval* (link).

27 Zie voor een uitgebreide toelichting op de vaststelling van de waarde van lokale regelingen, de afwegingen daarbij en de aannames die de Commissie daarbij hanteert pagina 88-91 van het eerste rapport. Ten opzichte van het eerste rapport zijn er echter ook enkele verschillen. Zo heeft de Commissie een extra databron gebruikt: naast de data op basis van de minimaeffectrapportages van het Nibud (rapport I) is ook gebruikgemaakt van data van Stimulansz/BerekenUwRecht, waardoor het aantal gemeenten in de steekproef stijgt van 6 naar 17. Daarnaast zijn er twee aannames die afwijken van de aannames die zijn gemaakt in het eerste rapport. De eerste afwijking is dat de waarde van lokale regelingen meer de werkelijke waarde reflecteert, doordat de waardes niet langer zijn afgekapt op de desbetreffende uitgave in de minimumvoorbeeldbegroting. Het tweede verschil is dat er geen rekening is gehouden met de waarde van kwijtschelding lokale lasten. De achterliggende reden is dat gemeenten met hogere lokale lasten vermoedelijk een hoger bedrag kwijtschelden. Op die manier zouden hogere lokale lasten leiden tot meer inkomensondersteuning. De overige aannames zijn gelijk. Deze analyse gaat er dus – net als het eerste rapport – vanuit dat mensen alle inkomensondersteuning aanvragen waar zij recht op hebben, en is er geen rekening gehouden met de individuele inkomenstoeslag en met ondersteuning via informele regelingen.

naast zien dat er een aantal gemeenten is waarin een paar met twee kinderen in aanmerking komt voor meer dan 200 euro per maand aan lokale ondersteuning, maar dat er ook veel gemeenten zijn waar dat minder dan 100 euro per maand is. Het verschil tussen de hoogste waarde (224 euro) en de laagste waarde (68 euro) is ruim 150 euro per maand. Tot slot valt op dat er geen duidelijke relatie is tussen ruimhartigheid qua inkomensgrens en ruimhartigheid qua waarde van de ondersteuning: Sommige gemeenten hanteren een ruime inkomensgrens, maar hebben sobere regelingen (zoals gemeente M), maar er zijn ook gemeenten met ruimhartige regelingen en een striktere inkomensgrens (zoals gemeente K).

Figuur 5.2 Waarde in euro per maand van lokale regelingen en inkomensgrenzen in 17 gemeenten voor een paar met twee kinderen van 8 en 13 jaar

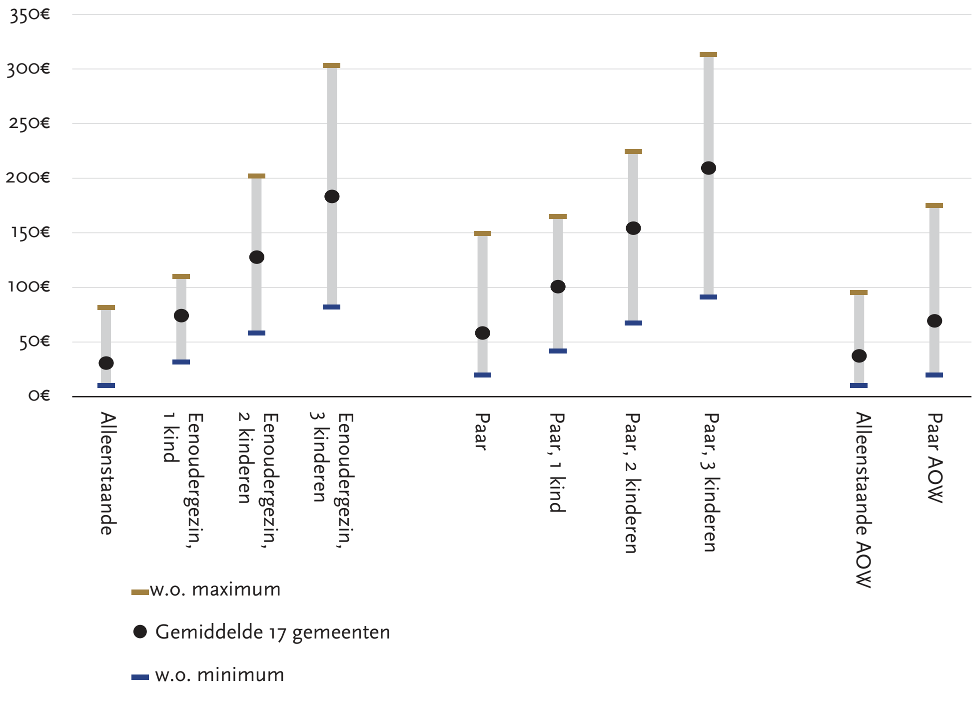


Bron: Eigen berekeningen op basis van data Stimulansz en Nibud

Figuur 5.3 toont voor tien huishoudtypen de spreiding in de waarde van lokale regelingen in 17 gemeenten. De figuur toont steeds per huishoudtype het gemiddelde van 17 gemeenten (zwarte stip), de laagste waarde (donkerblauw streepje) en de hoogste waarde (goudgeel streepje). Naarmate het aantal kinderen in huishoudens toeneemt, neemt weliswaar de gemiddelde waarde van de inkomensondersteuning toe (zwarte stip), maar neemt ook de spreiding toe. Een eenoudergezin met één kind ontvangt bijvoorbeeld gemiddelde lokale ondersteuning ter waarde van 75 euro per maand, en dat varieert van 32 tot 110 euro per maand (een verschil van bijna 80 euro). Bij een eenoudergezin met drie kinderen varieert de waarde van lokale regelingen van 82 tot 303 euro per maand (een ver-

schil van ongeveer 220 euro per maand). Datzelfde patroon is zichtbaar voor een paar met één kind en een paar met drie kinderen. Ook daar neemt de spreiding in de waarde van de inkomensondersteuning tussen gemeenten toe naarmate het aantal kinderen in het huishouden toeneemt. Figuur 5.3 illustreert op deze manier dat gemeentelijke beleidsvrijheid mogelijkheid leidt tot rechtsongelijkheid (gelijke gevallen worden verschillend behandeld) en dat de woonplaats voor sommige mensen van grote invloed is op de vraag hoeveel iemand krijgt.

Figuur 5.3 Spreiding minimaregelingen in 17 gemeenten voor tien voorbeeldhuishoudens (euro per maand), zonder kwijtschelding lokale lasten



Bron: Eigen berekeningen op basis van data Stimulansz en Nibud

5.5 Knelpunten

De Commissie identificeert vijf belangrijke knelpunten:

1. Mensen weten voorzieningen niet altijd goed te vinden (niet-gebruik). Dat kan komen door onbekendheid met regelingen, maar mensen kunnen ook verschillende drempels ervaren om naar een lokaal 'armoedeloket' te komen;
2. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten, met rechtsongelijkheid, onduidelijkheid en niet-gebruik als gevolg. Daarbij komt dat veel lokale regelingen niet wettelijk zijn geborgd, waardoor aanspraak op die regelingen niet juridisch afdwingbaar is;
3. Het alles-of-niets-karakter van lokale regelingen maakt dat lokale regelingen bijdragen aan de armoedeval. Dat kan mensen ervan weerhouden om (meer uren) te gaan werken. Daarnaast kan ook de angst om het recht op voorzieningen te verliezen en de onvoorspelbaarheid van het systeem mensen ervan weerhouden om (meer uren) te gaan werken;
4. De middelen voor het lokale minimabeleid staan onder druk. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Het aantal mensen dat een beroep doet op gemeentelijke regelingen is de afgelopen jaren toegenomen. Daarnaast merken gemeenten nog altijd de gevolgen van bezuinigingen uit het verleden en de toegenomen kosten in andere domeinen, waarbij ook meespeelt dat een groot deel van het lokale minimabeleid wordt gefinancierd uit de algemene middelen van het gemeentefonds;
5. De uitvoeringscapaciteit van gemeenten staat onder druk. Een van de oorzaken daarvan is de toegenomen werklast in de afgelopen jaren. Tijdens de coronacrisis en de energiecrisis hebben gemeenten een aantal regelingen uitgevoerd, met door het Rijk gehanteerde randvoorwaarden, die een groot beroep doen op de uitvoeringscapaciteit.

1. Mensen weten voorzieningen niet altijd goed te vinden

Niet alle mensen die recht hebben op lokale voorzieningen worden bereikt. Een belangrijke oorzaak hiervan is onbekendheid met regelingen. Als mensen niet weten dat een regeling bestaat of als ze denken dat ze er geen recht op hebben, dan vragen ze een regeling ook niet aan. Onbekendheid hangt nauw samen met het gegeven dat elke gemeente andere regelingen met andere voorwaarden heeft. Daardoor is het lastig mensen via landelijke campagnes te attenderen op de lokale voorzieningen waar zij mogelijk aanspraak op kunnen maken. Daarnaast haken mensen soms af doordat regelingen te ingewikkeld zijn, of doordat mensen zich bij te veel verschillende loketten moeten melden. Andere drempels die mensen kunnen ervaren, zijn het niet willen blootgeven van de privésituatie door schaamte, een eerdere negatieve ervaring met de betreffende gemeente, of het niet afhankelijk willen zijn van de overheid. Ook leidt onzekerheid over het

kwijtraken van de voorzieningen of angst voor terugvorderingen vanwege het gebruik van andere voorzieningen tot niet-gebruik.

2. Grote verschillen tussen gemeenten leiden tot rechtsongelijkheid

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten, zowel wat betreft de voorwaarden als wat betreft de waarde van lokale regelingen. De waarde van lokale regelingen kan tot honderden euro's per maand schelen, afhankelijk van de woonplaats van mensen met een laag inkomen. De verschillen tussen gemeenten zijn het gevolg van de beleidsvrijheid van gemeenten om zelf minimabeleid te maken, maar leiden tot rechtsongelijkheid. Het is lastig uitlegbaar waarom een huishouden in de ene gemeente meer dan 300 euro per maand krijgt, en in een andere gemeente iets meer dan 80 euro per maand, terwijl de huishoudsituatie identiek is; of waarom een huishouden in de ene gemeente in aanmerking komt voor ondersteuning als het inkomen lager ligt dan 110 procent van het sociaal minimum, terwijl de andere gemeente een inkomensgrens van 130 procent van het sociaal minimum hanteert. Naast rechtsongelijkheid leiden verschillen tussen gemeenten ook tot onduidelijkheid en onbekendheid, wat het probleem van niet-gebruik kan vergroten. Rechtsongelijkheid kan ook ontstaan door verschillen tussen gemeenten in beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen. Doordat lokale voorzieningen niet altijd wettelijk geborgd zijn, is aanspraak op die regelingen vaak niet juridisch afdwingbaar. Dit geldt met name voor informele voorzieningen.[28]

3. Het alles-of-niets-karakter van gemeentelijke regelingen draagt bij aan de armoedeval

Doordat lokale regelingen vaak een alles-of-niets-karakter hebben, kan een beperkte wijziging in de persoonlijke situatie (zoals een hoger inkomen) ertoe leiden dat het recht op een of meerdere lokale regelingen volledig vervalt. Dit speelt onder meer bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, voorzieningen als een stadspas, of een collectieve zorgverzekering voor huishoudens met een laag inkomen. Op die manier draagt de vormgeving van lokale regelingen bij aan de armoedeval. De armoedeval kan mensen ervan weerhouden om (meer uren) te gaan werken. Daarnaast kan ook de angst om het recht op voorzieningen te verliezen en de onvoorspelbaarheid van het systeem mensen ervan weerhouden om (meer uren) te gaan werken.

---

28 Zie ook Lancker, Anne van (2020) *Een Europees minimuminkomen*, In: Segaert, Barbara, Nynke van Uffelen, Christel Van Wonterghem (2020) *Noodhulp onder protest Voedselbanken als wapen voor sociale grondrechten*, Antwerpen, Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen, p. 81 (link)

4. De middelen voor het lokale minimabeleid staan onder druk

Het aantal mensen dat een beroep doet op gemeentelijke regelingen is de afgelopen jaren toegenomen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de stijgende uitgaven aan bijzondere bijstand, met name de uitgaven aan beschermingsbewind, schuldsanering en rechtsbijstand. Gemeenten hebben dus meer middelen nodig dan voorheen om die extra toestroom te kunnen bedienen. Bovendien is het aantal mensen dat in aanmerking komt voor kwijtschelding van lokale lasten toegenomen door de recente verruiming van de regels. Naarmate meer mensen gebruikmaken van deze mogelijkheid, lopen gemeenten meer inkomsten mis.

De middelen van gemeenten staan ook onder druk doordat gemeenten nog altijd de gevolgen van bezuinigingen uit het verleden merken en doordat er in andere domeinen ook financiële tekorten zijn. Er is in het verleden bijvoorbeeld ongeveer 1 miljard euro bezuinigd op de middelen voor re-integratie (zie hoofdstuk 3). En voor jeugdzorg komen gemeenten ook veel geld tekort. Daarbij is ook relevant dat een groot deel van de lokale uitgaven wordt gefinancierd uit de algemene middelen van het gemeentefonds. Tekorten in het ene domein (zoals jeugdzorg) leiden dan ook tot druk op de middelen voor andere domeinen (zoals lokaal minimabeleid).

De druk op de financiële middelen maakt dat gemeenten scherpe keuzes moeten maken bij de vormgeving van het minimabeleid. Dit kwam onder meer tot uitdrukking bij de energietoeslag. De middelen voor de energietoeslag werden verdeeld op basis van de aanname dat gemeenten mensen met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum een energietoeslag zouden uitkeren. Sommige gemeenten wilden echter een hogere inkomensgrens hanteren, omdat ook huishoudens met een inkomen hoger dan 120 procent van het sociaal minimum te maken hadden met hoge energiekosten. Dit leidde tot het dilemma om ofwel een grotere groep huishoudens in aanmerking te laten komen en een lager bedrag aan energietoeslag uit te keren, ofwel extra middelen te onttrekken aan de algemene middelen.

5. De uitvoeringscapaciteit van gemeenten staat onder druk

De toename van het aantal mensen dat aanklopt bij gemeenten in combinatie met het vaak individuele karakter van lokale regelingen leidt ertoe dat de uitvoeringscapaciteit onder druk komt te staan. Daarbij komt dat er in de afgelopen jaren veel extra taken bij gemeenten zijn belegd. Tijdens de coronacrisis hebben gemeenten bijvoorbeeld op verzoek van het Rijk de Tozo en de TONK uitgevoerd, en tijdens de energiecrisis kwam daar ook de energietoeslag bij. Deze extra taken leggen in combinatie met de extra toestroom een groot beslag op de uitvoering van reguliere lokale regelingen.

5.6 Toetsing van lokale regelingen aan het beoordelingskader

In deze paragraaf worden de lokale regelingen beoordeeld volgens de in hoofdstuk 1 geformuleerde beoordelingscriteria voor de doelen en de stelselvereisten.

Inkomensbescherming

Lokale regelingen dragen in beginsel bij aan inkomensbescherming, en zijn in de afgelopen decennia belangrijker geworden voor veel mensen om rond te kunnen komen. Wel verschilt de mate van bescherming per gemeente. Het kan honderden euro's verschil maken waar iemand woont. Daarnaast kunnen er ook verschillen binnen gemeenten ontstaan, omdat het recht op lokale regelingen niet altijd juridisch afdwingbaar is.

Sociale participatie

Lokale regelingen dragen bij aan sociale participatie. Veel regelingen zijn daar ook expliciet op gericht, in het bijzonder de sociale participatie van kinderen. De mate waarin dat gebeurt, hangt echter af van de wijze waarop de gemeente de samenstelling van het pakket aan lokale voorzieningen (zoals bijvoorbeeld de stadspas) vormgeeft.

Arbeidsdeelname en activering

Lokale regelingen leveren geen directe bijdrage aan arbeidsdeelname of activering. Indirect kan het wel zijn dat sociale participatie die voortvloeit uit lokale regelingen bijdraagt aan activering en wellicht arbeidsdeelname. Een ander aspect is dat lokale regelingen kunnen bijdragen aan een armoedeval.

Voorspelbaarheid

Omdat het recht op lokale regelingen afhankelijk is van de hoogte van het inkomen kan een kleine stijging van het inkomen leiden tot een armoedeval en het vervallen van dit recht. De complexiteit en beperkte voorspelbaarheid van het salaris leiden ertoe dat mensen óf regelingen niet aanvragen óf niet (meer uren) gaan werken, omdat zij bang zijn voor terugvorderingen of onverwachte kosten, omdat zij dan ineens wel gemeentelijke belastingen moeten betalen.

Toegankelijkheid

Ook bij toegankelijkheid zijn er verschillen te zien tussen gemeenten. De ene gemeente is proactiever in het benaderen van groepen 'werkende armen', die geen bijstandsuitkering ontvangen van de gemeente, maar toch een inkomen hebben onder de door de gemeente gehanteerde inkomensgrens voor lokale regelingen.

Uitvoerbaarheid
Lokale regelingen zijn in principe uitvoerbaar, maar de uitvoering staat als gevolg van de toegenomen werklast wel onder druk.

Houdbaarheid
De voorgaande knelpunten kunnen afbreuk doen aan de houdbaarheid van de lokale regelingen. Niet alleen door verschillen binnen de gemeente, maar ook door verschillen tussen gemeenten en door het groeiende gewicht van de lokale ondersteuning.

5.7 Conclusie

De afgelopen decennia heeft het Rijk veel inkomensbescherming bij gemeenten neergelegd
De rijksoverheid heeft de afgelopen decennia meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Ook heeft de actualiteit de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat door de regering én het parlement aan gemeenten is gevraagd om deze bestaande verantwoordelijkheden uit te breiden met aanvullende taken. Het is echter de vraag in hoeverre de rijksoverheid gemeenten voldoende heeft toegerust met bevoegdheden en financiële middelen.

Vanuit gemeenten en het maatschappelijk middenveld klinkt daarom steeds luider de roep dat het Rijk in de eerste plaats moet zorgen voor een toereikend sociaal minimum als basis. In principe moet de hoogte en het stelsel van de landelijke inkomensondersteuning voldoende zijn om rond te komen. Op dit moment zijn echter veel mensen afhankelijk van hun gemeente om rond te komen. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen met hoge zorgkosten, zoals chronisch zieken en gehandicapten, maar ook voor veel andere mensen.

De verschillen tussen gemeenten bij de inkomensbescherming zijn uit balans geraakt
Wanneer de rijksoverheid aangeeft dat inkomensbeleid primair aan haar is voorbehouden, dient zij terughoudend te zijn met een beroep op gemeenten voor aanvullende inkomensbescherming. Wanneer het Rijk toch een verzoek doet aan gemeenten, dan past het niet om daaraan stringente voorwaarden te koppelen. Echter, doordat lokale aanvullende inkomensondersteuning van gemeenten is toegenomen, zijn verschillen tussen gemeenten in bestaanszekerheid van burgers zichtbaarder geworden. Daarom is het belangrijk dat de balans tussen gemeenten onderling hersteld wordt door middel van heldere kaders over

de hoogte van inkomensondersteuning en de bijbehorende voorwaarden, zoals gehanteerde inkomensgrenzen. Deze kunnen geharmoniseerd worden.

Door onderlinge verschillen is de voorspelbaarheid van aanvullende lokale regelingen in het geding

Vanwege de onbekendheid met aanvraagprocessen, het ontbreken of beperkt aanwezig zijn van doenvermogen en of digitale vaardigheden en ook vanwege verschillende voorwaarden bij gemeenten is het voor veel inwoners lastig te overzien wat zij moeten doen om in aanmerking te komen voor aanvullende inkomensondersteuning. Ook is het moeilijk te voorzien welke gevolgen een verandering van het inkomen heeft op de aanspraak op aanvullende lokale regelingen. Daarbij is er vaak ook onzekerheid bij mensen of het gebruikmaken van de ene voorziening van invloed is op het recht op een andere voorziening, met mogelijk niet-gebruik tot gevolg. Daarom is het belangrijk dat mensen weten dat zij door de gemeente ook aan het loket geholpen kunnen worden met het aanvragen van voor hen relevante voorzieningen. Daarnaast moet voorspelbaarheid een voorwaarde zijn voor aanvullende lokale regelingen.

6 Situaties van ontoereikendheid

6.1 Inleiding

In het eerste rapport heeft de Commissie voor verschillende huishoudtypen normen vastgesteld voor een toereikend sociaal minimum.[1] Een inkomen dat op of boven die normen ligt zou huishoudens in staat moeten stellen om rond te komen en om mee te doen aan de maatschappij. Er kunnen echter bijzondere situaties zijn waarin mensen toch niet rond kunnen komen. Zo kunnen huishoudens volgens de actuele regels in sommige omstandigheden niet of slechts deels aanspraak maken op inkomensregelingen, zoals bijstand of toeslagen. Daarnaast kunnen er ook bijzondere situaties zijn waar hoge (onvermijdbare) uitgaven ertoe leiden dat mensen minder vrij te besteden hebben dan andere huishoudens op het sociaal minimum.

In dit hoofdstuk is uitgewerkt in welke situaties (groepen) burgers moeten rondkomen van een inkomen dat niet afdoende is voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. Denk hierbij allereerst aan situaties waarbij er geen of een beperkt recht bestaat op inkomensregelingen. Daarnaast aan situaties waarin er wel recht is op de regelingen, maar deze niet of niet volledig tot uitbetaling komen, bijvoorbeeld omdat mensen ze niet aanvragen of bij verrekeningen of verplichtingen aan schuldeisers. Tot slot vraagt dit hoofdstuk aandacht voor situaties waarin mensen feitelijk wel gebruikmaken van alle beschikbare inkomensregelingen, maar toch niet rond kunnen komen vanwege bijzondere (noodzakelijke of onvermijdbare) kosten. Situaties van een te laag inkomen of te hoge kosten vinden overigens ook buiten de sociale zekerheid plaats. Denk bijvoorbeeld aan werkenden die geen uitkering ontvangen, maar door hun persoonlijke situatie moeten rondkomen van een inkomen dat lager is dan het sociaal minimum.

Dit hoofdstuk schetst in paragraaf 6.2 een overzicht van mogelijke oorzaken van een laag inkomen of hoge kosten. Na het schetsen van de verschillende situaties zal dit hoofdstuk inzoomen op specifieke knelpunten.

Daarbij maakt de Commissie twee kanttekeningen: De eerste kanttekening is dat niet alle situaties waarin het inkomen tekortschiet voor noodzakelijke kosten per definitie problematisch zijn. De tweede kanttekening is dat de onderzoeksop-

1 Daarbij is gekeken naar de situatie van huishoudens van alleenstaanden en stellen van 21 jaar of ouder, met en zonder kinderen.

dracht van de Commissie zich richt op de hoogte en systematiek van het sociaal minimum. Redenerend vanuit deze opdracht wordt in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt tussen knelpunten die volledig of gedeeltelijk oplosbaar zijn binnen de systematiek van het stelsel van het sociaal minimum en knelpunten die voortvloeien uit (tekortkomingen in) relevante aanliggende stelsels die buiten de onderzoeksopdracht vallen, zoals schuldhulpverlening, woningmarktbeleid en gezondheidszorg. Aangezien deze stelsels buiten de onderzoeksopdracht van de commissie vallen zal dit rapport zich beperken tot de constatering dat aanliggende problemen moeten worden opgelost binnen de stelsels waar ze uit voortvloeien.

Bij de situaties van ontoereikendheid waarvan de oorzaken wel binnen het huidige stelsel van sociale zekerheid liggen, geeft de Commissie enkele hoofdlijnen voor oplossingsrichtingen in hoofdstuk 8. Uitgangspunt bij het schetsen van deze hoofdlijnen is (zoals vermeld in hoofdstuk 1) een afweging tussen voorspelbaarheid (waaronder rechtszekerheid), toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en houdbaarheid.

6.2 Mogelijke oorzaken van ontoereikendheid

Ontoereikendheid ontstaat wanneer er sprake is van een te laag inkomen om in noodzakelijke kosten te voorzien, en er geen financiële buffer of andere voorziening is om het gat op te vangen. Dit hoofdstuk beschrijft vier mogelijke oorzaken van ontoereikendheid. Te weten een inkomen onder het sociaal minimum door uitsluiting van inkomensregelingen, een ontoereikend feitelijk besteedbaar inkomen vanwege schulden of beslaglegging, een laag inkomen door sancties in het kader van de sociale zekerheid, en hoge onvermijdbare kosten aan bijvoorbeeld wonen of zorg.

Uitsluiting

De Nederlandse socialezekerheidswetten en -regelingen kennen uiteenlopende voorwaarden waaraan men moet voldoen om in aanmerking te komen voor een inkomensregeling. Als mensen niet (of gedeeltelijk niet) voldoen aan die voorwaarden, hebben ze geen recht op een inkomensregeling. Hieronder staan de voornaamste situaties beschreven waarin tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke uitsluiting van inkomensregelingen plaatsvindt.

1. Geen inkomen, maar wel vermogen

De verschillende inkomensondersteunende voorzieningen (bijstand, toeslagen, gemeentelijk beleid) sluiten mensen met eigen vermogen uit via vermogensnormen. De achterliggende gedachte is dat mensen die veel eigen vermogen hebben

eerst moeten interen op dat vermogen voordat zij een beroep kunnen doen op het collectieve vangnet.[2]

De Participatiewet schrijft voor dat er aanspraak op algemene bijstand geldt zolang er 'geen in aanmerking te nemen vermogen is'.[3] Het maximaal toelaatbare vermogen in 2023 is 15.210 euro voor een gezamenlijk huishouden of eenoudergezin met kinderen, en 7.605 euro voor alleenstaanden.[4] Voor de bijzondere bijstand en aanvullend gemeentelijk beleid gelden veelal dezelfde vermogensnormen, een uitzondering hierop is de (gedeeltelijke) vrijstelling voor gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen. Gemeenten en waterschappen bepalen de grens voor vrijstelling voor gemeentelijke belastingen, maar deze ligt per definitie lager dan de vermogensgrens voor de bijstand.[5] Het vermogen bestaat uit financieel vermogen, zoals spaargeld en waardevolle bezittingen. Bezit van een eigen huis wordt in sommige gevallen niet meegerekend (zie kader 6.1). Lopende schulden worden afgetrokken van het totale vermogen. Bij een eigen vermogen dat hoger is dan de grens vervalt het recht op algemene bijstand en/of vrijstelling voor lokale belastingen.

Kader 6.1 Doorwerking van eigen huis in vermogenstoets

Wanneer iemand in een koophuis woont, wordt de waarde op een specifieke manier meegenomen in het oordeel of er recht is op bijstand.

De marktwaarde van een woning ligt altijd boven de vermogensnorm van 15.210 euro. Bij de vermogenstoets voor de algemene bijstand wordt echter niet gekeken naar de marktwaarde, maar naar de overwaarde van het huis. Dit betreft de huidige waarde van de woning minus de hoogte van de nog-niet-afgeloste hypotheek. De waarde van de woning wordt afgeleid uit de WOZ-waarde of op basis van een taxatierapport.

---

2 Uitzonderingen betreffen hier bij ministeriële regeling aan te wijzen uitkeringen en vergoedingen voor materiële en immateriële schade of smartengeld. Participatiewet (2003) Artikel 31, tweede lid, sub l en m (link)

3 Participatiewet (2003) Artikel 19, eerste lid, sub b (link).

4 Participatiewet (2003) Artikel 34, derde lid (link)

5 Rijksoverheid.nl (2023) *Wanneer kom ik aanmerking voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen?* (link)

Indien de overwaarde van het huis lager ligt dan 64.100 euro telt deze niet mee voor de vermogenstoets en is er recht op een bijstandsuitkering.

Ligt de overwaarde van het huis hoger, dan verstrekt de gemeente de bijstand in beginsel als een lening. De gemeente kan een krediethypotheek op het huis afsluiten, waardoor de overwaarde van de woning het onderpand is van de leenbijstand die de gemeente uitkeert.

De zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag hanteren vermogensgrenzen die hoger liggen dan de bijstand, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen gecombineerde huishoudens en alleenstaanden (zie tabel 6.1). Bij een overschrijding van de vermogensnorm vervalt het recht op de toeslag.

Tabel 6.1 Hoogte van de vermogensgrens voor toeslagen per 1 januari 2023

Type toeslag	Met toeslagpartner	Zonder toeslagpartner
Huurtoeslag	€ 67.496	€ 33.748
Zorgtoeslag	€ 161.329	€ 127.582
Kindgebonden budget	€ 161.329	€ 127.582

Bron: Belastingdienst[6]

Voor de IOAZ (Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) telt het eigen vermogen mee bij berekening van de hoogte van de uitkering. Het vermogen is vrijgesteld tot een bedrag van 167.116 euro[7], een vermogen hoger dan dit bedrag leidt tot een lagere IOAZ-uitkering. Voor de kinderbijslag, AOW, IOAW en de Toeslagenwet geldt er geen vermogenstoets.

Bij een incidentele stijging van het vermogen, bijvoorbeeld door het ontvangen van een erfenis, stijgt het vermogen en kan uitsluiting van regelingen plaatsvinden. Ook als een bijstandsgerechtigde besluit om een erfenis te verwerpen, kan de gemeente bepalen dat er onnodig beroep op de bijstand gedaan wordt. In situaties waar sprake is van uitbetaling van een schadevergoeding of smartengeld stijgt het vermogen ook. Gemeenten hebben in deze situaties beleidsvrijheid om

6 Belastingdienst (2023) *Hoeveel vermogen mag ik hebben om zorgtoeslag te krijgen?* (link); Belastingdienst (2023) *Hoeveel vermogen mag ik hebben om kindgebonden budget te krijgen?* (link); Belastingdienst (2023) *Uw vermogen voor de huurtoeslag mag niet te hoog zijn* (link)

7 Rijksoverheid.nl (2023) *Hoe hoog is mijn IOAZ-uitkering?* (link)

te bepalen of en welk percentage van een ontvangen bedrag vrijgesteld wordt van de vermogenstoets en kunnen op individueel niveau maatwerk toepassen.

2. Detentie

Bij hechtenis in een gevangenis, tbs-kliniek of een huis van bewaring vervalt het recht op algemene bijstand, aanvullend gemeentelijk beleid, zorgtoeslag en huurtoeslag (bij 1 jaar hechtenis of langer).[8] Uitgaven zoals huur of de kosten van een zorgverzekering lopen ondertussen wel gewoon door. Dakloosheid is dan een reëel risico, ook voor een eventueel achterblijvend gezin van de gedetineerde.[9] Het recht op kinderbijslag en kinderopvangtoeslag blijft bestaan (afhankelijk van de werk- en thuissituatie).

3. Opname in een zorginstelling

Bij verblijf van langer dan drie maanden in een zorginstelling vallend onder de Wet langdurige zorg (Wlz), wordt de bijstandsuitkering verlaagd naar 389 euro per maand voor alleenstaanden en 589 euro als de partner ook in de Wlz-instelling verblijft. De uitkering wordt verlaagd omdat het verblijf in de instelling veel kosten ondervangt, zoals de kosten van eten en huur. Het resterende bedrag is bedoeld als 'zak- en kleedgeld'.[10] Mensen met AOW blijven hun volledige uitkering ontvangen wanneer zij worden opgenomen in een zorginstelling. De hoogte van de kosten voor het verblijf in de zorginstelling (de eigen bijdrage) is afhankelijk van de inkomens- en vermogenssituatie van de ontvanger en is maximaal 2.652 euro per maand. Iemand met een inkomen op het sociaal minimum betaalt meestal nul euro.

De vraag of iemand in een Wlz-instelling voldoende uitkering ontvangt is moeilijk te beantwoorden, omdat het vergaande kennis vereist over de gemaakte kosten, die afhankelijk zijn van de specifieke situatie van een persoon.

In de recente publicatie 'Op weg naar een nieuwe armoedegrens' heeft het Nibud een voorbeeldbegroting opgesteld voor een persoon boven de AOW-leeftijd in een Wlz-instelling.[11] Uit de voorbeeldbegroting blijkt dat een persoon met AOW-uitkering genoeg eigen geld te besteden heeft tijdens de periode van opname en een theoretisch maandelijks overschot heeft van 433 euro. Hierbij moet worden

8 Belastingdienst (2023) *Detentie en Toeslagen* (link)
9 Divosa (2023) *Handreiking maatwerk Participatiewet bij verblijf in en uitstroom uit instellingen* (link)
10 CAK (2023) *Vragen over de Wlz* (link)
11 CBS, Nibud en SCP (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens; Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'*, p. 43-44 (link)

opgemerkt dat voor deze groep de oorspronkelijke uitkering (AOW) volledig in stand blijft, terwijl deze voor mensen met een bijstandsuitkering substantieel wordt verlaagd.

Wanneer de hoogte van de uitkering (van 1.353 naar 389 euro) en de kosten van het verblijf (van 533 naar 0 euro) worden aangepast aan de situatie van een alleenstaande bijstandsontvanger, ontstaat er een saldo van 1 euro positief. Dit betekent dat een alleenstaande bijstandsontvanger in theorie[12] precies genoeg ontvangt om maandelijks rond te kunnen komen, op basis van de actuele uitgavennormen van het Nibud.

De vraag blijft echter wat de precieze uitgaven van een persoon in een Wlz-instelling bedragen. Dit is afhankelijk van de persoonlijke situatie, onder andere de huishoudsamenstelling (vóór opname) en de mate van beperking. Daarnaast bestaat de vraag in hoeverre aanvullende zorgkosten voldoende worden vergoed, dan wel door de gemeente, dan wel door de betreffende zorginstelling. Aanvullend onderzoek is nodig om een helder beeld te krijgen van de reële uitgaven in verschillende situaties voor mensen met een Wlz-opname.

4. Geen verblijfsvergunning

Voor alle inkomensregelingen geldt dat de ontvanger Nederlands staatsburgerschap of een verblijfsvergunning moet hebben. Dit heeft ook gevolgen voor Nederlanders. Nederlanders met een echtgenoot zonder verblijfsvergunning kunnen slechts aanspraak maken op 50 procent van de bijstandsnorm voor gehuwden. Mensen met EU-burgerschap die staan ingeschreven bij een Nederlandse gemeente kunnen toeslagen ontvangen. EU-burgers kunnen bijstand en gemeentelijke regelingen ontvangen als zij volgens het EU-recht werknemer of zelfstandig ondernemer zijn[13], of langer dan 3 maanden in Nederland verblijven. Procederende asielzoekers ontvangen wekelijks een financiële toelage.

12 In haar eerste rapport heeft de Commissie aangegeven dat de minimumvoorbeeldbegroting niet direct vertaalbaar is naar een adequaat sociaal minimum. De Commissie pleit voor de invoering van een flexbudget dat ruimte biedt voor onvoorziene omstandigheden. De Commissie acht het waarschijnlijk dat ook voor Wlz-gevallen een flexbudget nodig is. De hoogte hiervan dient vastgesteld te worden aan de hand van aanvullend onderzoek.

13 Minimaal 16 uur per week werken en minimaal 50 procent van het sociaal minimum ontvangen als inkomen. Status is geldig tot 6 maanden na het laatst gewerkte moment.

5. Studie

Een jongere tot 27 jaar heeft geen recht op algemene bijstand als hij nog door het Rijk bekostigd onderwijs kan volgen, en voor dat onderwijs in aanmerking zou komen voor studiefinanciering. Niet van belang is of hij/zij daadwerkelijk gebruik maakt van de studiefinanciering noch de reden waarom hij/zij dat niet doet. De combinatie van een maximale lening, basisbeurs en aanvullende beurs komt uit op 957,87 euro per maand voor uitwonende studenten. Daarbij komt dat ouders onderhoudsplichtig zijn voor het levensonderhoud en studiekosten van studenten tot en met 21 jaar. Studenten mogen wel werken naast de studiefinanciering om hun inkomen aan te vullen.

Om te voorzien in eigen kosten kan een student tegen gunstige voorwaarden een maandelijks bedrag van 266,97 euro lenen bij DUO.[14] De hoeveelheid studieschuld in Nederland neemt al jaren gestaag toe. Zowel de gemiddelde hoogte (11,8 duizend euro in 2012, 16,4 duizend euro in 2022) als het aantal mensen met een studieschuld (ongeveer 900 duizend in 2012, ongeveer 1,6 miljoen in 2022) is substantieel toegenomen.[15] Deze stijgingen zijn voor een groot deel verklaarbaar door het sociaal leenstelsel in de periode tussen 2015 en 2023. Een hoge studieschuld kan doorwerken in de bestaanszekerheid van een persoon doordat mensen na hun studie aflossingsverplichtingen hebben, en doordat het de mogelijkheden voor een hypotheek beperkt.

Het Nibud schat in dat de gemiddelde studiekosten tussen de 152 en 233 euro per maand bedragen.[16] Het totaal aan maandelijkse uitgaven van een student zijn moeilijk vast te stellen, omdat deze zeer sterk afhangen van de persoonlijke leefsituatie. Het hangt bijvoorbeeld sterk af van de woonsituatie en de aanwezigheid van eventuele huisgenoten, en de mate waarin een student ondersteuning ontvangt van ouders.

6. Leeftijd

Jongeren tot 18 jaar hebben volgens de huidige wet nimmer recht op bijstand, ongeacht de thuis- of leefsituatie. Jongeren vanaf 18 tot 21 jaar komen wel in aanmerking voor bijstand, maar voor hen geldt een lagere norm in verband met de onderhoudsplicht van de ouders. De norm voor een alleenstaande was per januari 2023 295,20 euro. Dit regime is ook van toepassing als een of beide partners

14 DUO (2023) *Studiefinanciering: bedragen* (link)
15 CBS (2023) *Studieschuld blijft toenemen* (link)
16 CBS, Nibud en SCP (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens; Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'*, p. 42 (link)

jonger dan 21 jaar is of als een alleenstaande de zorg heeft voor één of meer kinderen. Wanneer ouders de onderhoudsplicht niet nakomen, kunnen gemeenten de lage jongerenbijstandsuitkering aanvullen.[17] Het blijkt dat gemeenten echter maar beperkt gebruikmaken van de mogelijkheden om maatwerk toe te passen binnen de Participatiewet.[18]

Daarnaast geldt er voor jongeren tot 27 jaar een vierweken zoektermijn en zijn zij verplicht om bij aanvraag aan te tonen dat zij zich voldoende hebben ingespannen om een opleiding te volgen of werk te vinden.[19]

7. Kostendelers

In de Participatiewet is sinds 2015 de situatie van de kostendelende bewoners van belang geworden. Dit betreft een woonvorm met meerdere volwassenen[20] waarbij er minstens een volwassene is die buiten een koppel gehuwden of daaraan gelijkgestelden valt. Het kunnen bijvoorbeeld twee volwassenen zijn die geen gezamenlijke huishouding hebben, of drie volwassenen waarvan er twee echtgenoten zijn en een derde persoon, bijvoorbeeld een volwassen kind of een bejaarde ouder. 10 procent van de bijstandsgerechtigden heeft te maken met deze norm.[21] Voor kostendelende huishoudens met twee personen is de bijstandsnorm per persoon gesteld op 50 procent van de bijstandsnorm voor een samenwonend paar. Voor kostendelende huishoudens met drie personen is de bijstandsnorm per persoon gesteld op 43,33 procent, voor vier personen op 40 procent, voor vijf personen op 38 procent, etc. De middelen van de kostendelende medebewoner worden niet betrokken bij de vaststelling van de hoogte van de bijstand van een bijstandsaanvrager. Als alle huisgenoten een bijstandsuitkering hebben, is de

---

17 Participatiewet (2003) Artikel 12 (link)

18 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse* (link); Nationale Ombudsman (2022) *Watertrappelen in de bijstand; Onderzoek naar de knelpunten van jongeren van 18 tot 21 jaar in de bijstand* (link)

19 De zoekperiode van 4 weken is per 1 juli 2023 niet langer van toepassing voor bepaalde groepen jongeren in een kwetsbare situatie (jongeren die loonkostensubsidie ontvangen of tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren, een medische urenbeperking hebben of uiterlijk een jaar voorafgaand aan de aanvraag ingeschreven hebben gestaan bij het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs ingeschreven hebben gestaan). Zie ook: Participatiewet (2003) Artikel 41, lid 4 (link)

20 Sinds 1 januari 2023 kunnen personen van 27 jaar of ouder kostendelende medebewoner zijn. Daarvoor lag de grens bij 21 (met uitzondering voor studerenden).

21 Per 1 januari 2020 waren er 444.470 bijstandsgerechtigden (inclusief AIO) in Nederland. 44.420 van hen hadden te maken met de kostendelersnorm. Iets meer dan de helft van hen heeft te maken met een huishouding waar sprake is van drie of meer kostendelers. Dat hoeft niet te betekenen dat dan ook sprake is van drie of meer bijstandsuitkeringen op één adres, maar dat iets meer dan de helft van het aantal bijstandsgerechtigden dat te maken heeft met de kostendelersnorm de woning deelt met twee of meer andere bewoners.

totale uitkering in theorie voldoende. Het kan echter ook zo zijn dat de kostendelende huisgenoten geen bijstandsuitkering en ook geen ander inkomen hebben of wel inkomen hebben maar geen kosten delen. In die gevallen valt het inkomen van de bijstandsgerechtigde persoon in dit huishouden onder hetgeen noodzakelijk is voor de kosten van het bestaan.

Als de huisgenoten wel inkomen hebben betekent dat overigens niet per definitie dat zij de woonkosten daadwerkelijk 'delen' met de bijstandsgerechtigde. Eventueel kostgeld dat jongvolwassen kinderen aan de bijstandsgerechtigde ouder overmaken moet bijvoorbeeld volgens de wet als af te trekken inkomen worden aangemerkt.[22] Gemeenten hebben de mogelijkheid om de hoogte van de algemene bijstand, vastgesteld via de kostendelersnorm, aan te passen. In hoeverre dit gebeurt, is niet bekend.[23]

8. Transitiesituaties

De hoogte van de bijstand hangt af van de leefvorm. Daarbij worden standaardleefvormen gehanteerd, zoals alleenstaanden en alleenstaande ouders, gehuwden/samenwonenden en kostendelers. Niet alle situaties passen echter binnen deze indeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die op zoek zijn naar nieuwe woonruimte vanwege een huisuitzetting of na een relatiebreuk. Mensen kunnen in dat geval tijdelijk intrekken bij vrienden of familie. Daardoor kan de vraag rijzen of er sprake is van een kostendelerssituatie of dat er een gezamenlijke huishouding is ontstaan, wat voor beide partijen zou leiden tot een lagere uitkering of het vervallen van recht op een uitkering. Daklozen kunnen in aanmerking komen voor een uitkering maar krijgen dan vaak een lagere uitkering, omdat de veronderstelling is dat zij geen kosten maken voor een woning.[24] Daardoor hebben zij minder te besteden voor vervangende nachtopvang.

Een ander voorbeeld is mantelzorg. Bij een acute zorgbehoefte van een bejaarde ouder kan een kind besluiten om tijdelijk bij die ouder in te trekken, omdat zorginstellingen de ouder (nog) niet op kunnen vangen. De wet bevat geen duidelijk kader voor de beoordeling van deze gevallen. De wetgever heeft er bewust voor

---

22 Eiselin e.a. constateren dat hierover onduidelijkheid is, en beveelt aan een consistente benadering te ontwikkelen. 'Als de wetgever het schaalvoordeel normeert in de kostendelersnorm, dan past het ook de schaduwkant te normeren door een vrijlating tot een maximaal bedrag'. Zie: Eiselin W.F.A., Deutekom, H. van, en Nacinovic, H.W.M. (2021) *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet* (link)

23 CBS (2017) *BUS-G Maatwerk in het kader van de Kostendelersnorm* (link)

24 Eiselin W.F.A., Deutekom, H. van, en Nacinovic, H.W.M. (2021) *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet*, p. 38 (link)

gekozen bij de woonvormen het criterium 'duurzaamheid' weg te laten.[25] De rechter houdt wel rekening met de duurzaamheid of tijdelijkheid van een situatie, maar of deze overwegingen van doorslaggevend belang zijn, hangt af van de omstandigheden van het geval. Vooraf is dat dus niet goed in te schatten. Dit leidt tot grote rechtsonzekerheid voor belanghebbenden.

Schulden of verrekening

Er zijn situaties waar personen wél in aanmerking komen voor de bijstand, gemeentelijke voorzieningen en toeslagen, maar waar het feitelijk te besteden inkomen door verrekeningen, betalingsregelingen of beslag uitkomt onder de geldende norm van het sociaal minimum. In 2022 kreeg dertig procent van de huishoudens op enig moment een betalingsherinnering.[26] Ruim veertig procent van de huishoudens geeft aan dat ze in 2022 minimaal één betalingsprobleem hadden. Binnen deze groep heeft 1 op de 5 zulke grote schulden dat het CBS deze aanduidt als een geregistreerde problematische schuld. Dit zijn ruim 600 duizend huishoudens. Voor deze groep geldt dat zij de financiële problemen niet op eigen kracht kunnen oplossen.[27] Een betalingsverplichting kan op drie manieren doorwerken op het feitelijk besteedbaar inkomen: door een verrekening van een terugvordering met een uitkering of toeslag, een betalingsregeling, of beslag op het inkomen. In alle drie de situaties kunnen mensen problemen ervaren met rondkomen. In deze situaties is het de bedoeling van het bestaand beleid dat mensen niet onder de beslagvrije voet uitkomen.[28] Dit is de inkomensnorm die wordt beschouwd als de ondergrens onder het sociaal minimum. De beslagvrije voet ligt voor bijstandsgerechtigden op 95 procent van de (voor de persoon geldende) bijstandsnorm.

Onder het sociaal minimum door verrekeningen

Er zijn tal van situaties waardoor iemand een te hoog bedrag aan uitkering of toeslag kan ontvangen. Denk bijvoorbeeld aan iemand die in deeltijd gaat werken naast een bijstandsuitkering. De gemeente zal de te veel verstrekte uitkering dan verrekenen met een volgende maandtermijn. Afhankelijk van de bijverdiensten kan iemand dan in de maand van de verrekening qua inkomen onuitkomen

---

25 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002) *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten* (link). Uit de rechtspraak blijkt wel dat moet worden aangetoond dat personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, en daarvoor kan de duur van het verblijf een rol spelen CRvB, 23-09-2014; ECLI:NL:CRVB:2014:3241; CRvB 30-01-2018; ECLI:NL:CRVB:2018:317.

26 Nibud (2022) *Rapport Rondkomen en betalingsproblemen* (link)

27 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022) *Van schuld naar schone lei*, p. 8 (link)

28 Memorie van toelichting Wet Vereenvoudiging Beslagvrije Voet (2017) (link)

onder de geldende norm van het sociaal minimum. Dit hoeft geen probleem op te leveren als mensen het te veel verstrekte bedrag opzij hebben gezet. In de praktijk weten mensen vaak niet precies hoeveel ze te veel kregen of zijn ze zich er niet direct van bewust.

Onder het sociaal minimum door betalingsregelingen

Bij een betalingsachterstand bieden veel schuldeisers de mogelijkheid van een betalingsregeling. De achterstand kan dan in termijnen worden betaald. Er zijn grote verschillen in de mate waarin schuldeisers bereid zijn om het maandbedrag te relateren aan het besteedbaar inkomen. In de praktijk hanteren veel schuldeisers een minimumbedrag per maand of maximumtermijn voor de volledige betalingsregeling.[29] Zeker bij een bijstandsuitkering overschrijden de minimaal gevraagde bedragen al snel de betaalcapaciteit van de mensen met schulden. Dit stelt hen direct voor een dilemma: vrijwillig akkoord gaan met een te hoog bedrag gezien de betaalcapaciteit of niet akkoord gaan en op een later moment geconfronteerd worden met een beslag op het inkomen en een schuld die door griffiekosten en kosten van de gerechtsdeurwaarder met honderden euro's is vermeerderd? Bij gebrek aan wettelijk gereguleerde spelregels in de minnelijke incasso gaan veel mensen akkoord met betalingsregelingen die een groter beslag leggen op hun betaalcapaciteit dan ze feitelijk kunnen missen. Het gevolg is dat zij (diep) onder de beslagvrije voet terechtkomen (en er vaak als gevolg daarvan weer nieuwe achterstanden ontstaan).

Onder het sociaal minimum door beslag op het inkomen

De derde omstandigheid waardoor mensen met betalingsachterstanden onder het sociaal minimum terechtkomen is door beslag op het inkomen. Schuldeisers kunnen beslag laten leggen op maximaal 5 procent van een bijstandsuitkering, conform de beslagvrije voet (zie tabel 6.2). Op de bijzondere bijstand en de individuele inkomenstoeslag kan geen beslag worden gelegd. Op toeslagen kan alleen beslag worden gelegd door de daaraan verbonden partij: bij achterstallige betaling kan de verhuurder beslag laten leggen op de huurtoeslag, de zorgverzekeraar op de zorgtoeslag en de kinderopvangorganisatie op de kinderopvangtoeslag. Andere schuldeisers kunnen geen beslag laten leggen op toeslagen.

---

29 Jungmann, N., e.a. (2020) *Betalingsregelingen - Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers* (link)

Tabel 6.2 Aflossingscapaciteit voor huishoudens op het sociaal minimum

Type huishouden	Hoogte bijstand	Beslagvrije voet	Aflossingscapaciteit/ max. beslaglegging (in theorie)
Alleenstaand	€ 1.195,66 p/m	€ 1.135,88 p/m	€ 59,78 p/m
Samenwonend	€ 1.708,08 p/m	€ 1.622,68 p/m	€ 85,40 p/m

In 2021 is de werkwijze rondom de beslagvrije voet vereenvoudigd en geüniformeerd.[30] De beslaglegger vraagt de gegevens op en berekent de beslagvrije voet. Bij meerdere beslagen verdeelt de (aangewezen) coördinerend deurwaarder de aflossingscapaciteit, waarbij één deurwaarder optreedt als coördinerend schuldeiser. De coördinatie ziet toe op de situatie waarbij er meerdere beslagen naast elkaar lopen.

Schuldhulpverlening kan perspectief bieden bij problematische schulden

Bij zorgen over geldproblemen kunnen mensen zich melden bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening bieden gemeenten advies en coaching, en bij problematische schuldsituaties schuldregelingen met kwijtschelding. Een dergelijke regeling duurt 18 maanden.[31] Gemeenten treffen schuldregelingen op basis van vrijwillige medewerking door schuldeisers. Bij weigerende schuldeisers kunnen mensen een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de rechtbank vragen de schuldeisers te dwingen om mee te werken aan eveneens een 18 maanden durende regeling die eindigt in omzetting van de vorderingen in natuurlijke verbintenissen. Indien er een minnelijke of wettelijke schuldregeling is opgestart, behoudt de debiteur het zogenaamde ‘Vrij te laten bedrag’ (VTLB). Het VTLB bestaat uit de beslagvrije voet plus bijtellingen waarmee rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de debiteur. Daarmee kan het VTLB hoger uitvallen dan de beslagvrije voet.

Maar een klein deel van de mensen met problematische schulden zet de stap naar hulp. Onderzoek van het CBS wijst uit dat slechts 1 op de 5 huishoudens met geregistreerde problematische schulden in beeld is bij professionele hulp.[32] Voor ruim een kwart van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden geldt dat minimaal één persoon afhankelijk is van een bijstandsuitkering.

---

30 Wet Vereenvoudiging Beslagvrije Voet (2017), artikel 475d (link)
31 Sinds 1 juli 2023. Zie: Rijksoverheid.nl (2023) *Schulden aanpakken* (link)
32 CBS (2020) *Schuldenproblametiek in beeld 2015-2018* (link)

Dit is een stuk meer dan de ruim vijf procent van de huishoudens zonder geregistreerde problematische schulden. Op 31 december 2021 zaten er 10,5 duizend mensen in de schuldsanering,[33] dit betreft grofweg 1-2 procent van alle huishoudens met problematische schulden. Volgens de Nationale ombudsman komt dit gebrek aan toegang doordat gemeenten strenge voorwaarden stellen en burgers niet altijd goede voorlichting krijgen over de mogelijkheden van een wettelijke schuldsanering.[34]

Naast de vereenvoudiging van de beslagvrije voet zijn er recent maatregelen genomen om de doorstroom naar de Wsnp te verbeteren. De voorheen geldende uitsluittermijn van tien jaar voor een schuldsaneringstraject is geschrapt.[35] Daarnaast is de wachttijd bij niet te goeder trouw handelen (door de debiteur) teruggebracht van 5 naar 3 jaar en kunnen met een inkomen op het sociaal minimum bij onvoldoende aflossingsruimte het minnelijk traject overslaan en direct een verzoek indienen voor toepassing van de Wsnp.[36]

Terugvorderingen, boetes en maatregelen

In gevallen waarin teveel of ten onrechte bijstand is verleend, moet of kan het college dit terugvorderen. Als de onverschuldigde betaling is veroorzaakt door schending van de inlichtingenplicht, kan er ook een boete worden opgelegd ter hoogte van maximaal 100 procent van het teveel ontvangen uitkeringsbedrag. Dit leidt tot een schuld bij de bijstandsontvanger. De verwijtbaarheid van de bijstandsgerechtigde heeft invloed op de hoogte van de boete, maar ook als er geen sprake is van verwijtbaarheid kan er sprake zijn van hoge boetes. Het komt geregeld voor dat belanghebbenden die min of meer per ongeluk gegevens niet gemeld hebben, daardoor met een hoge boete zijn geconfronteerd en daardoor intensieve financiële hulp nodig hebben in de vorm van schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en het armoedebeleid van de betreffende gemeente.[37] Eind 2017 hadden gemeenten bijna 500 duizend vorderingen uitstaan in het kader van de uitvoering van bijstandsregelingen. 56 procent van de vorderingen bedraagt maximaal 1.000 euro; 44 procent van die vorderingen is hoger dan 1.000 euro.[38]

---

33 CBS (2022) *Weer minder mensen in de wettelijke schuldsanering* (link)

34 Nationale Ombudsman (2018) *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening* (link)

35 Nationale Ombudsman (2021) *Brief aan minister Koolmees over knelpunten in toegang tot Wsnp* (link)

36 Sociaal Werk Nederland (2023) *Ingrijpende wijzigingen in schuldhulpverlening* (link)

37 Eiselin W.F.A., Deutekom, H. van, en Nacinovic, H.W.M. (2021) *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet*, p. 58 (link)

38 Divosa (2022) *Bijstandsvorderingen: omvang, aantal en aflossing* (link)

Er zijn beleidsvoornemens om het regime voor terugvordering en boetes te verzachten.[39]

Bij debiteuren met een bijstandsuitkering wordt op de terugvordering afgelost via inhoudingen op de uitkering. Het college moet daarbij rekening houden met de beslagvrije voet. Op die manier is gedurende 10 jaar ongeveer 7 tot 10 duizend euro terug te vorderen. Na tien jaar komt een debiteur die steeds het maximale heeft afgelost in aanmerking voor kwijtschelding van de resterende vordering.[40]

Een maatregel wordt opgelegd bijvoorbeeld bij het niet meewerken met re-integratieverplichtingen, en kan bestaan uit het tijdelijk geheel of gedeeltelijk inhouden van de uitkering.[41] Bij gebrekkige nakoming van de inspanningsplicht voor arbeidsdeelname geldt bijvoorbeeld een tijdelijke verlaging van de bijstandsuitkering met 100 procent voor een periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden.[42]

Voor de toeslagen geldt dat de overheid een sanctie kan opleggen wanneer iemand te laat of niet reageert op (specifieke) verzoeken van de Belastingdienst, of wanneer iemand bewust onvolledige of onjuiste informatie opgeeft. Bij een licht vergrijp volgt eerst een waarschuwing, gevolgd door een verzuimboete van maximaal 385 euro, die verder kan oplopen bij herhaaldelijk verzuim. Bij een zwaarder vergrijp (met opzet of grove schuld) kan er sprake zijn van een vergrijpboete, variërend van 25 tot 150 procent van de totaal ontvangen toeslag, afhankelijk van de frequentie en ernst van het vergrijp.[43] Het opleggen van boetes en de controles op naleving worden uitgevoerd door de Belastingdienst. Het is een grote uitdaging om goed te toetsen wanneer er sprake is van opzet of grove schuld. Wanneer deze toets niet goed wordt uitgevoerd kan dit leiden tot grootschalige onevenredige terugvorderingsacties, zoals bij de recente toeslagenaffaire.

---

39 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Kamerbrief Modernisering van de overheid: Structuur van de uitvoering werk en inkomen* (link)

40 Participatiewet (2003) Artikel 58, lid 7, sub a(link)

41 SCP (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*, p. 30 (link)

42 Participatiewet (2003) art. 18 lid 4, 5 en verder (link). Bij het ontbreken van verwijtbaarheid kan geen maatregel worden opgelegd (art. 18 lid 9) en dringende redenen kunnen leiden tot aanpassing van de maatregel (art. 18 lid 10).

43 Belastingdienst (2023) *Vergrijpboete toeslagen - alleen bij opzet of grove schuld* (link)

Kader 6.2 Maatregelen gemeenten

Navraag bij gemeenten in 2019 laat zien dat gemeenten uiteenlopend omgaan met het opleggen van maatregelen. In de situatie dat een ontvanger zijn of haar verplichtingen niet nakomt, geeft 57 procent van ondervraagde gemeenten aan te korten op de uitkering, 23,3 procent van gemeenten gaat in die situatie over tot het tijdelijk stopzetten van de uitkering. In de situatie dat de ontvanger weigert een tegenprestatie te verrichten, kort 34,9 procent van gemeenten op de uitkering, 11,6 procent gaat over op het tijdelijk stopzetten van de uitkering.[44] Uit beschikbare gegevens is niet af te leiden wat de gemiddelde hoogte is van opgelegde maatregelen, zowel niet in absolute als relatieve zin.

Onvermijdbare hoge kosten

Wanneer huishoudens hoge onvermijdbare kosten hebben, bestaat er ook de kans dat huishoudens niet rond kunnen komen. Ook als het sociaal minimum toereikend is voor de meeste huishoudens, zal dat niet toereikend zijn voor hoge uitzonderlijke uitgaven. In de praktijk zijn er uiteenlopende situaties denkbaar waarin een huishouden te maken heeft met (hoge) onvermijdbare uitgaven.
De meest voorkomende situaties zijn:

- Huishoudens zonder sociale huurwoning. Mensen die niet in een sociale huurwoning wonen betalen mogelijk een (aanzienlijk) hogere huurprijs in de particuliere sector. Het tekort aan beschikbare sociale huurwoningen is aanzienlijk en neemt toe in omvang. Twee derde van de gemeenten voldeed in 2022 niet aan de norm om 30 procent van de woningen beschikbaar te hebben voor sociale huur.[45] Het aantal toewijzingen neemt af, van 210 duizend in 2015, naar 180 duizend in 2020. Tot slot neemt het aantal relatief dure sociale huurwoningen toe.[46] In drie jaar tijd nam het aantal sociale huurwoningen in het laagste segment (huur tot 440 euro) met 26 duizend af, terwijl er 28 duizend duurdere woningen bijkwamen (huur van 670 tot 760 euro, de bovengrens van sociale huur).[47]
- Huishoudens met hoge energiekosten, bijvoorbeeld door slechte isolatie. Naar schatting waren in 2021 ongeveer 1,5 miljoen woningen in Nederland

44 Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting*, Tilburg: CentERdata (link)
45 Trouw (2022) *Meer dan de helft van de gemeenten heeft te weinig sociale huurwoningen* (link)
46 Trouw (2022) *Meer dan de helft van de gemeenten heeft te weinig sociale huurwoningen* (link)
47 Trouw (2022) *Meer dan de helft van de gemeenten heeft te weinig sociale huurwoningen* (link)

slecht geïsoleerd. 11 procent van de sociale huurwoningen was in 2021 slecht geïsoleerd.[48] Daarmee leven ongeveer 200 duizend huishoudens in een slecht geïsoleerde sociale huurwoning. Woningcorporaties hebben zich gecommitteerd aan het verduurzamen van alle sociale huurwoningen per 2028, maar tot die tijd zullen bewoners van slecht geïsoleerde huizen hogere kosten moeten betalen voor het verwarmen van hun huis. Daarnaast geldt hier ook het probleem van het tekort aan sociale huurwoningen. Particuliere huurhuizen zijn vaker slecht geïsoleerd (26 procent)[49] en eigenaren zijn niet verplicht op korte termijn te verduurzamen.
- Huishoudens met hoge zorgkosten, bijvoorbeeld door ingrijpende chronische ziekte of niet-gedekte zorgbehoeften. Bepaalde behandelingen in het basispakket van de zorgverzekering zijn aan een maximum gebonden, waardoor ook verzekerden soms aanvullende zorgkosten moeten maken. Dit gaat ook over indirecte zorgkosten die een zorgverzekering niet dekt. Bijvoorbeeld het vervangen van stoffering en vloerbedekking vanwege een opgelopen longaandoening. Hoge zorgkosten die niet worden gedekt leiden tot zorgmijding. Uit onderzoek van Patiëntenfederatie Nederland blijkt dat één op de vijf patiënten in 2022 zorg heeft gemeden of uitgesteld omdat ze het niet kunnen betalen. Met name mondzorg (45 procent), fysiotherapie (23 procent) en medicijnen (11 procent) werden gemeden.[50]
- Huishoudens met werkgerelateerde kosten. Voorbeelden hiervan zijn mensen met hoge werkgerelateerde vervoerskosten. Voornamelijk buiten stedelijke gebieden is het aannemelijk dat er situaties zijn waarin iemand gedwongen is kosten te maken voor persoonlijk vervoer, mede omdat werk niet altijd met het openbaar vervoer te bereiken is.

In situaties van bijzondere of onverwachte kosten zonder voorliggende voorziening kan iemand bijzondere bijstand aanvragen. De gemeente beoordeelt of een situatie in aanmerking komt voor bijzondere bijstand door te kijken naar de noodzakelijkheid van de kosten. De beleidsregels voor toekenning van bijzondere bijstand laten ruimte voor interpretatie of structurele kosten zoals hierboven genoemd voldoen aan het criterium noodzakelijkheid.[51] Bij goedkeuring keert de gemeente voor maximaal één jaar bijzondere bijstand uit. Als de bijzondere of onverwachte kosten langer duren moet iemand na een jaar een nieuwe aanvraag doen.

---

48 Rijksoverheid (2022) *Nationaal Isolatieprogramma*, p. 7 (link)
49 Rijksoverheid (2022) *Nationaal Isolatieprogramma*, p. 7 (link)
50 Pharmaceutisch Weekblad (2023) *Eén op de vijf patiënten mijdt zorg door te hoge kosten* (link)
51 Richtlijnen bijzondere bijstand 2020 (2020) (link)

De bijzondere bijstand is een maatwerkinstrument en schiet tekort in situaties waar een tijdelijke prijsschok collectief plaatsvindt. In dit soort situaties is het aannemelijk dat de Rijksoverheid met aanvullende regelingen komt, met specifieke voorwaarden en afbakening. Een recent voorbeeld is het Tijdelijk Noodfonds Energie, beschikbaar tussen februari en mei 2023 voor mensen met een inkomen onder 200 procent van het sociaal minimum.[52]

6.3 Knelpunten

1. Een te laag inkomen leidt tot ontoereikendheid

In paragraaf 6.2 zijn meerdere situaties geschetst waar er door bewuste beleidskeuzes uiteenlopende situaties zijn waarbij het feitelijke inkomen van mensen onder het niveau van het sociaal minimum zakt. Niet alle situaties uit paragraaf 6.2 leiden per definitie tot ontoereikendheid en dus zijn niet alle situaties per definitie een knelpunt.

Uitsluiting door detentie, opname in een Wlz-instelling of verblijfsstatus

Een aantal van de situaties met een laag inkomen die zijn behandeld in paragraaf 6.2 hebben te maken met bijzondere omstandigheden die horen bij beleidsdomeinen die naar het oordeel van de Commissie buiten haar opdracht vallen. Dit geldt in algemene zin voor situaties waar sprake is van detentie, opname in een Wlz-inrichting, of uitsluiting wegens verblijfsstatus, zoals een lopende asielprocedure. Hoewel de commissie wil opmerken dat ook voor personen die dit betreft een behoorlijk bestaan moet worden gewaarborgd, zijn deze situaties in belangrijke mate verbonden met beleidsmatige keuzes inzake strafrechtspleging, psychische gezondheidszorg en migratie- en asielbeleid. Beleidsdomeinen die buiten de onderzoeksopdracht van de Commissie liggen.

Het sociaal minimum moet in dit soort situaties als leidend ijkpunt blijven dienen. Een verlaging van het minimumbedrag moet worden gemotiveerd door het ontbreken van specifieke kosten (bijvoorbeeld woonkosten bij detentie of Wlz-opname van een gezinslid). Wanneer noodzakelijke kosten nog wel worden gemaakt moeten deze ook worden meegenomen in de uitkeringshoogte. Dit geldt des te sterker als er minderjarige kinderen bij betrokken zijn.

52 Rijksoverheid.nl (2023) *Tijdelijk Noodfonds Energie biedt steun aan kwetsbare huishoudens* (link)

Uitsluiting van studenten en jongeren

Daarnaast erkent de Commissie dat studenten voor hun inkomen (gedeeltelijk) bij zullen moeten lenen en dat hoge studieschulden een negatieve uitwerking kunnen hebben op iemands leven. Deze problematiek zal echter primair moeten worden opgelost binnen het domein van studiefinanciering. De herinvoering van de basisbeurs in 2023 is in dit perspectief een verstandige zet geweest.

De sobere behandeling van jongeren (18-21) die niet werken of studeren vloeit voort uit het principe dat ouders primair onderhoudsplichtig zijn en is bedoeld als prikkel voor jongeren om een opleiding te gaan volgen of te gaan werken. Deze geldige argumenten nemen niet weg dat een alleenstaande jongere in sommige gevallen reële kosten maakt die redelijkerwijs niet gedekt kunnen worden door een bedrag van 295 euro. Dit zal met name het geval zijn als ouders niet kunnen of willen voldoen aan de onderhoudsplicht en als niet redelijkerwijs verwacht kan worden dat een jongere op korte termijn een opleiding gaat volgen.

Het wetsvoorstel Participatiewet in balans[53] bevat het voorstel om aanvullende bijzondere bijstand te harmoniseren voor jongeren die geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van hun ouders. Het voorgestelde normbedrag voor aanvullende bijzondere bijstand is een vast bedrag: 617,75 euro. Ook biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid aan gemeenten om in individuele gevallen de verplichte zoektermijn van vier weken voor jongeren tot 27 jaar niet toe te passen. Het wetsvoorstel is door het (inmiddels demissionaire) kabinet nog niet aangeboden aan de Tweede Kamer. De Commissie benadrukt het belang van deze voorstellen en roept een volgend kabinet op deze uiteindelijk om te zetten in wetgeving.

Sancties

Gemeentelijk en nationaal beleid rondom huishoudens op het sociaal minimum hebben als doel het bieden van inkomenszekerheid en het stimuleren van participatie en arbeidsdeelname. Sancties zijn een onderdeel van het beleid. Sancties zijn bedoeld om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en dragen bij aan de legitimiteit van het beleid (wederkerigheid). Daarnaast kunnen sancties (of de dreiging daarvan) bijdragen aan activering van mensen in een uitkering (wanneer het sancties met betrekking tot de inspanningsverplichting betreft).

53 Ministerie van SZW (2023) *Internetconsultatie Wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving*, (link)

In de ontwikkeling van het handhavingsbeleid van de afgelopen halve eeuw is er sprake geweest van een beweging naar een steeds strengere aanpak van uitkeringsgerechtigden. De beleidsvrijheid van uitvoeringsorganen (zoals gemeenten) is daarbij geleidelijk afgenomen en de verantwoordingsplicht voor de rechtmatige toekenning van uitkering is toegenomen. Recentelijk heeft zich een keerpunt voorgedaan in de gedachtenvorming hierover naar aanleiding van de toeslagenaffaire (zie ook hoofdstuk 3). In reactie daarop zijn de verantwoordelijke bewindslieden de bestaande wet- en regelgeving aan het herijken. Er wordt gestreefd naar een menselijker aanpak waarbij er meer aandacht is voor het werkelijke doenvermogen van mensen, en meer ruimte wordt geboden en genomen voor maatwerk.

De Commissie ziet dit als een welkome ontwikkeling. De Commissie is van mening dat moet worden voorkomen dat bijstandsgerechtigden, waaronder gezinnen met jonge kinderen, langdurig in uitzichtloze schuldenproblematiek belanden als gevolg van relatief onschuldige tekortkomingen. De van kracht zijnde wet- en regelgeving op het moment van schrijven van dit rapport voorkomt dit niet. Gewaarborgd moet worden dat het inhouden en verlagen van uitkeringen beperkt blijft tot situaties van opzettelijk misbruik of oneigenlijk gebruik, waarbij een sanctie voor korte periodes passend is en waarbij het perspectief van lotsverbetering door eigen inspanning mogelijk blijft.

2. Kinderen in armoede zijn afhankelijk van ouders voor recht op ondersteuning

Een van de gronden voor uitsluiting van de sociale zekerheid is leeftijd. Kinderen tot 18 jaar hebben geen individueel recht op een bijstandsuitkering of aanvullende toeslagen. Deze groep is afhankelijk van hun ouders om gebruik te kunnen maken van de voorzieningen van sociale zekerheid. In de meeste gevallen is dit logisch: kinderen wonen thuis met hun ouder(s) en de ouders voldoen aan hun zorgplicht. De afhankelijkheid van ouders zorgt er echter voor dat een aantal categorieën Nederlandse kinderen onvoldoende kan genieten van de voordelen van sociale zekerheid. Dit betreft oudere kinderen die een getroebleerde relatie met hun ouders hebben en uit huis wonen; kinderen die geen toegang tot voorzieningen hebben door verwijtbaar gedrag van hun ouders; kinderen van ouders die de sociale voorzieningen bestemd voor kinderen niet in hun kinderen investeren; en kinderen die de gevolgen ondervinden van verwijtbaar gedrag van de ouders.

De afhankelijkheid van kinderen van hun ouders wordt problematisch wanneer de relatie tussen kind en (één of beide) ouders getroebleerd is. In veel van deze

situaties is het voor het kind of de voogd mogelijk om de ouder(s) te verplichten zich aan hun onderhoudsplicht te houden, bijvoorbeeld door inschakeling van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO). Desondanks blijft er altijd een afhankelijkheid bestaan, die door de getroebleerde relatie tot ingewikkeldheden kan leiden bij zowel ouders als kind. Oudere kinderen die vanwege een onleefbare situatie in een residentiële instelling wonen in plaats van bij hun ouders, blijven afhankelijk van hun ouders voor de kinderbijslag. Deze kan alleen worden aangevraagd door de ouders of voogden, niet door een instelling.

Situaties waarin de ouders geen of beperkt toegang hebben tot sociale zekerheid werken door op de situatie van hun kinderen, bijvoorbeeld wanneer één ouder geen legale verblijfstatus heeft. Kinderen met twee ouders waarvan één ouder Nederlander is of Nederlander is geworden en de andere ouder geen verblijfsstatus heeft, hebben beperkt toegang tot minimaregelingen vanwege de uitsluiting van de ouder zonder verblijfstatus. Kinderen met één ouder waarbij deze ouder geen verblijfsstatus heeft, hebben op grond van de koppelingswet[54] geen/verminderde toegang tot onder meer bijstand, kinderbijslag, kindgebonden budget, alleenstaande ouderkop en kinderopvangtoeslag.

Daarnaast zijn er situaties waarin de ouders, door beperkt denk- of doenvermogen (bijvoorbeeld analfabetisme of een psychische aandoening), niet in staat zijn om een volledig beroep te doen op de voorzieningen waar ze recht op hebben. Het is ook mogelijk dat ouders wel de kind-specifieke voorzieningen aanvragen, maar deze niet volledig kunnen of willen besteden aan het kind. Een dergelijke situatie is in de meeste (lichtere) situaties moeilijk vast te stellen. Het valt immers niet te controleren of ouders elke kindgebonden voorziening volwaardig besteedt aan het kind.

Tot slot zijn er situaties waar, door verwijtbaar handelen van de ouders, het kind geen toegang meer heeft tot basisvoorzieningen. Energie- en drinkwaterbedrijven mogen klanten die hun rekening niet betalen niet zomaar afsluiten. Dit kan alleen wanneer er sprake is van verwijtbaar gedrag, bijvoorbeeld wanneer de verbruiker niet reageert op betalingsherinneringen of pogingen van de leverancier om een betalingsregeling af te spreken, of wanneer de verbruiker een betalingsregeling weigert (of niet nakomt) en geen gebruik wil maken van schuldhulpverlening. Door deze afhankelijkheid van kinderen van het gedrag van de ouders kunnen er schrijnende gevallen voorkomen waar kinderen de dupe

54 De koppelingswet regelt de in- en uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen.

zijn van verwijtbaar gedrag van de ouders en daardoor geen toegang meer hebben tot basisvoorzieningen.

De Commissie ziet dat er een afweging gemaakt moet worden tussen de wens om de ouders verantwoordelijk te houden voor hun eigen situatie, en de wens om alle kinderen toegang te geven tot een bestaan met toereikende voorzieningen. De Commissie is van mening dat in die afweging, de rechten van het kind zwaar moeten wegen. Regels waarin gezinsinkomen onder het sociaal minimum kunnen komen, moeten daardoor tot uiterst noodzakelijk geachte situaties worden beperkt. Waar mogelijk moet de wetgever voorzien in waarborgen dat gezinsleden van een persoon die zich misdraagt niet of niet langdurig door de daarop volgende sancties worden geraakt.

3. Onder de beslagvrije voet door verrekeningen, betalingsregelingen en beslagen

De beslagvrije voet is bedoeld om ervoor te zorgen dat mensen die te maken hebben met beslaglegging voldoende geld overhouden voor levensonderhoud. De beslagvrije voet geldt bij beslaglegging via een deurwaarder. Daarvóór kunnen er al problematische schulden zijn, vooral bij huishoudens met een laag inkomen, zoals sociale minima. Het ontbreken van duidelijke afspraken en regels rondom afbetaling in deze situaties leidt nagenoeg altijd tot een verergering van de situatie, waarbij de overheid als schuldeiser vaak een prominente rol vervult.

Ook wanneer er nog geen sprake is van beslaglegging geeft de beslagvrije voet een goede indicatie van de theoretische aflossingscapaciteit van een huishouden met een minimuminkomen. Deze ligt tussen de 60 euro en 85 euro per maand. De aflossingscapaciteit is dus beperkt en zal in situaties van problematische schulden al snel overschreden worden. In veel situaties is er sprake van meerdere schuldeisers (gemiddeld 13 per debiteur in 2021[55]) en geen coördinatie tussen de schuldeisers. In de periode van aflossing (de zogeheten incassofase) hanteren de meeste schuldeisers voor betalingsregelingen minimumbedragen per maand of maximumtermijnen waarbinnen een vordering moet zijn voldaan. Het gevolg van deze voorwaarden is dat de debiteur zich vaak genoodzaakt voelt om betaalafspraken te maken die het inkomen (ver) onder de beslagvrije voet brengen. Wanneer de debiteur moet rondkomen van het sociaal minimum komt hij/zij daardoor ook (ver) onder het sociaal minimum uit.

---

55 NVVK (2022) *Jaarverslag 2021* (link)

Deze situatie duurt voort tot het moment dat één of meerdere schuldeisers over gaat op beslaglegging via een deurwaarder. Hierbij is het echter niet altijd zeker dat de debiteur volledig overgaat op beslaglegging voor al zijn/haar schulden. Wanneer er eenmaal beslag wordt gelegd lopen er vaak al betalingsregelingen. De debiteur staat dan voor de keuze: de betalingsregelingen onder het beslag laten vallen waardoor er een langdurig aflossingstraject ontstaat, of nog proberen het bedrag zelfstandig af te lossen ten koste van het eigen inkomen. Vaak proberen mensen toch nog hun betalingsregeling zelfstandig af te lossen, maar maken zij daardoor nieuwe schulden.

Het is aannemelijk dat de schuldenproblematiek toeneemt in hoogte en complexiteit tijdens de periode van betalingsregelingen en beslaglegging. De debiteur zit vóór beslaglegging in een onwerkbare situatie waarin hij/zij moet kiezen tussen leven onder het bestaansminimum, of aanvullende schulden maken om openstaande verplichtingen af te lossen en deze situatie kan zich, afhankelijk van de keuzes van de debiteur, ook tijdens beslaglegging nog voordoen. Een te laag inkomen gecombineerd met (toenemende) problematische schulden leidt tot meer psychische en fysieke gezondheidsklachten[56], en tast het doenvermogen aan. Het lijkt dan ook niet aannemelijk om van een individu te verwachten dat hij/zij in deze situatie in staat is volledig rationeel te handelen, tijdig melding te maken bij hulpverlenende instanties en volledig op de hoogte te zijn van zijn/haar juridische en financiële situatie.

De beslagvrije voet kan in de bovenstaande situatie bescherming bieden (mits volledig en juist toegepast), maar komt pas in beeld als de situatie aanzienlijk verslechterd is. Dit terwijl vanaf het moment dat de problematische schulden ontstaan er geen realistisch perspectief is voor de debiteur om zelfstandig aan zijn/haar aflossingsverplichtingen te voldoen.

Alhoewel de debiteur in de fase van beslaglegging (executiefase) beter wordt beschermd, komen situaties van ontoereikendheid ook daar voor. Onder meer als er samenloop is van beslagen door overheid en private partijen komt het nog te vaak voor dat mensen ver onder de beslagvrije voet uitkomen.

De overheid is een cruciale partij die zowel hulpverlener als (in de meeste gevallen) schuldeiser is in situaties van problematische schulden vóór beslaglegging. De Algemene Rekenkamer constateert dat uitvoeringsorganisaties (Belasting-

56 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022) *Van schuld naar schone lei*, p. 22 (link)

dienst, CJIB & CAK) bij het bepalen van het maandelijkse aflossingsbedrag van een betalingsregeling onvoldoende rekening houden met het bestaansminimum en/of de aanwezigheid van meerdere schuldeisers.[57] Dit terwijl de overheid, in tegenstelling tot private schuldeisers, wel de informatie heeft om als schuldeiser gecoördineerd op te treden. Dit vereist wetsaanpassingen die leiden tot een betere informatie-uitwisseling tussen de publieke beslagleggende partijen. Verder zijn de mogelijkheden voor maatwerk niet toegankelijk genoeg doordat de overheid burgers niet proactief inlicht en doordat de voorwaarden te complex zijn.[58]

De rol van overheidsinstanties als schuldeiser kan belemmerend werken op de bereidheid van mensen met schulden om hulp te zoeken, gezien hun wantrouwen jegens de gemeente of de overheid, als schuldeiser, als handhaver bij inkomensregelingen, of in algemene zin.

4. Compensatie voor onverwachte kosten komt te laat (liquiditeit)

In algemene zin komt compensatie voor tijdelijke prijsschokken later dan het moment dat de prijsschok plaatsvindt, zowel op collectief niveau (landelijke compensatieregelingen) als individueel niveau (bijzondere bijstand). Dit kan leiden tot liquiditeitsproblemen bij huishoudens op het sociaal minimum, aangezien er nauwelijks sprake is van financiële buffers. De bijzondere bijstand of bijzondere regelingen voor specifieke kosten dienen ter compensatie voor onverwachte (grote) uitgaven. Het feit dat de uitgaven onverwacht zijn, betekent per definitie dat ze niet te voorspellen zijn. Compensatie voor onverwachte schokken kan pas plaatsvinden nadat de schok zich heeft voorgedaan, zeker als het wenselijk wordt geacht om ondersteuning zo gericht mogelijk vorm te geven. In deze situaties ontstaat er voor huishoudens op het sociaal minimum een liquiditeitsprobleem: het geld om noodzakelijke kosten te maken is beschikbaar, maar komt niet op tijd. Liquiditeitsproblemen tasten de bestaanszekerheid van mensen aan en verhogen het risico op mentale stress en schuldenproblematiek.

Het recente voorbeeld van het Tijdelijk Noodfonds Energie laat zien waar dit schuurt. Kwetsbare huishoudens met een hoge energierekening kunnen vanaf februari 2023 een compensatie ontvangen op gestegen energiekosten voor de periode oktober 2022 tot 1 mei 2023.[59] Huishoudens kunnen de steun dus pas aanvragen nadat het merendeel van de periode waarin de kosten zijn gemaakt

57 Algemene Rekenkamer (2023) *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* (link)
58 Algemene Rekenkamer (2023) *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* (link)
59 Noodfonds Energie (2023) (link)

al verstreken is. Ook bij proactief handelen van overheidsinstanties of private fondsen zal er nagenoeg altijd een gat ontstaan tussen het moment waarop de kosten worden gemaakt, en het moment waarop de kosten vergoed worden.

Ook voor individuele prijsschokken, waar de bijzondere bijstand op van toepassing is, kan het bovenstaand geschetste liquiditeitsprobleem ontstaan. Tussen het moment van aanvragen en het moment van uitkeren zal altijd een verwerkingsperiode bestaan. Daarnaast is het niet aannemelijk dat mensen in staat zijn om alle onverwachte prijsschokken dermate vroeg te signaleren dat de gemeente de bijzondere bijstandsuitkering meteen kan verstrekken op het moment dat de kosten worden gemaakt.

Daarnaast is het vermogen van huishoudens op het sociaal minimum om een buffer op te bouwen uiterst beperkt. Spaargeld telt als vermogen en kan leiden tot het beëindigen van de bijstandsuitkering. Sparen in de bijstand blijkt überhaupt nauwelijks voor te komen. Uit de publicatie *Materiële welvaart in Nederland* van het CBS (2020)[60] blijkt dat bijstandshuishoudens nauwelijks spaartegoed hebben, en dat de helft van de huishoudens een nettovermogen (bezittingen minus schulden) heeft van 400 euro of minder.

Het bieden van maatwerk lijkt een logische aanpak om mensen in hun specifieke behoeften te voorzien, en wordt reeds aangeboden via gemeentelijk beleid, voornamelijk de bijzondere bijstand. Op basis van de bovenstaande analyse kan echter geconstateerd worden dat de bijzondere bijstand in veel situaties niet leidt tot de juiste inkomensondersteuning. De bijzondere bijstand werkt retroactief en komt niet op het moment dat uitgaven moeten worden gedaan, of past niet bij het structurele karakter van hoge aanvullende kosten die voor sommige mensen onvermijdbaar zijn.

6.4 Conclusie

Er bestaan uiteenlopende situaties waarin het inkomen van huishoudens op het niveau van het sociaal minimum ontoereikend is, ongeacht de hoogte van het sociaal minimum. Deze situaties kunnen ontstaan doordat mensen niet voldoen aan de voorwaarden van regelingen, door verplichtingen aan schuldeisers of onvermijdbare kosten waarvoor het sociaal minimum niet toereikend is.

60 CBS (2020) *Materiële welvaart in Nederland* (link

De beschreven situaties laten twee centrale uitdagingen zien voor de systematiek van het sociaal minimum. Allereerst dat er altijd situaties zullen blijven die niet zijn op te lossen met generieke regels. De maatschappij is daarvoor te divers en te complex. Ten tweede zijn bepaalde situaties van ontoereikendheid het gevolg van bewuste (politieke) beleidskeuzes. De keuze om geen inkomensondersteuning te bieden aan huishoudens met vermogen vloeit voort uit het uitgangspunt om publieke middelen gericht in te zetten. De keuze om sancties en boetes op te leggen, valt te onderbouwen met het uitgangspunt dat de sociale zekerheid een principe van wederkerigheid bevat, waarbij er naast rechten ook plichten bestaan. Ook is er het uitgangspunt dat het systeem zowel financieel als maatschappelijk houdbaar moet zijn en dat fraude daarom actieve bestrijding vergt. Deze legitieme wensen moeten worden afgewogen tegen de even zwaarwichtige noodzaak om een toegankelijke en zekere inkomenswaarborg te bieden waardoor langdurige armoede wordt voorkomen.

De twee centrale uitdagingen leiden tot de conclusie dat ruimte voor maatwerk essentieel is voor een goed functionerend stelsel van sociale zekerheid. Er zullen altijd situaties zijn die niet goed worden gedekt door generieke wetgeving, en streven naar volledige inkomensbescherming zal soms strijdig zijn met andere belangrijke principes. Op collectief niveau is dit niet op te lossen, maar op basis van individuele casuïstiek moet er ruimte zijn voor redelijke oplossingen. Wel onderschrijft de Commissie het uitgangspunt dat maatwerk een sluitstuk moet zijn. Dat betekent dat waar mogelijk, generieke oplossingen geboden moeten worden. Maatwerk moet geen lapwerk zijn.

Niet alle situaties geschetst in dit hoofdstuk zijn op te lossen binnen het stelsel van het sociaal minimum. Voor substantiële en houdbare oplossingen moet ook worden gekeken naar aanliggende stelsels, zoals de sociale woningbouw, asiel en (langdurige) zorg. Daarnaast is een betere toegang tot schuldhulpverlening gewenst.

Desondanks bestaan er situaties van ontoereikendheid die gedeeltelijk of volledig kunnen worden opgelost binnen de systematiek van het sociaal minimum. De commissie is van mening dat vijf situaties uit dit hoofdstuk aandacht behoeven voor het vervolg.

1. Situaties waar sprake is van onvermijdbare hoge uitgaven, zoals kosten rondom wonen, energie en zorg. Deze kosten kunnen aanzienlijk hoger uitvallen wanneer er sprake is van bijzondere persoonlijke omstandigheden, of door een gebrek aan aanbod.

2. Situaties waar kinderen en jongeren (18-21 jaar) geen (volledige) toegang krijgen tot het sociaal minimum, waarbij de ouders of verzorgers niet aan hun onderhoudsplicht kunnen of willen voldoen.
3. Situaties waar een toepassing van de generieke regels tot schrijnende individuele uitkomsten leidt. Dit kan gebeuren wanneer er sprake is van (mogelijk terechte) uitsluiting van een individu, met doorwerkend negatief effect voor andere leden van het huishouden. Of bijvoorbeeld wanneer rigide toepassing van de kostendelersnorm niet goed aansluit op de reële leefsituatie.
4. Situaties waar mensen met schulden dieper in de problemen raken doordat de beslagvrije voet niet tijdig en/of niet volledig kan worden toegepast.
5. Situaties waar momenten van betaling aanzienlijk later komen dan het moment dat kosten worden gemaakt, in het bijzonder in situaties waar een onverwachte uitgavenschok optreedt.

Dit zijn de situaties die voortvloeien uit dit hoofdstuk en waar de Commissie handvatten ziet voor een mogelijke oplossingsrichting. Deze oplossingsrichtingen zullen in het vervolg van het rapport verder worden uitgewerkt.

7 Leren van buitenlandse stelsels

7.1 Inleiding

De uitdagingen rond het Nederlandse stelsel van het sociaal minimum zijn niet uniek. Andere welvarende landen kennen vergelijkbare problemen. Het ligt dan ook voor de hand om te kijken welke lessen er kunnen worden getrokken uit ervaringen in naburige landen.

In dat kader heeft de Commissie sociaal minimum opdracht gegeven aan SEO Economisch Onderzoek om een vergelijkende studie uit te voeren naar het stelsel van het sociaal minimum in vijf Europese landen, te weten België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK). De gekozen landen hebben allemaal een welvaartsniveau dat vergelijkbaar is met dat van Nederland, maar verschillen in specifieke opzichten. Zo kent het Duitse systeem een sterkere focus op gezinnen, terwijl het Deense systeem zich meer richt op arbeidsactivering.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op de resultaten uit de landenvergelijking[1], waar nodig aangevuld met additionele bronnen.[2] Het rapport van SEO is een zelfstandig rapport dat uitvoerig en gedetailleerd relevante aspecten presenteert van het stelsel van het sociaal minimum in de onderzochte landen. In enkele gevallen heeft de Commissie nadere berekeningen gemaakt op basis van de gegevens van het rapport van het SEO.

Dit hoofdstuk zal een korte beschouwing geven over de bevindingen uit het vergelijkend onderzoek. Daarna zal dit hoofdstuk zich richten op aspecten die inspiratie bieden voor mogelijke verbeteringen van het Nederlandse stelsel. Een inspirerend voorbeeld is niet direct een indicatie dat het in het betreffende land beter is geregeld dan in Nederland, of dat Nederland hetzelfde beleid kan doorvoeren en daarmee automatisch beter af zal zijn. Daarom zal het hoofdstuk ook inzichtelijk maken hoe het voorbeeld zich verhoudt tot het Nederlandse stelsel.

---

1 Berkel, K. van, C. de Haes, A. Klijn, J. Knol, M. Pomp & D. van Vuuren (2023) *Sociaal minimum. Beschrijvende analyse voor vijf Europese landen*. Amsterdam: SEO.

2 Feiten en cijfers gepresenteerd in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het SEO-rapport, tenzij anders aangegeven.

Het hoofdstuk zal geen rangschikking geven van de landenstelsels als geheel. Naar mening van de Commissie heeft het geen zin om uitvoerig stil te staan bij de vraag welk stelsel tot de beste uitkomsten leidt. De sociale stelsels kenmerken zich door een hoge mate van complexiteit. Zelfs op nationaal niveau is het moeilijk een goed inzicht in interactie en effect van de verschillende sociale wetten te krijgen. De groei van elk sociaal stelsel in ruwweg de laatste honderd jaar heeft geleid tot systemen met een eigen logica. De diversiteit tussen landen in Europa in zowel doelstelling van het stelsel als de institutionele structuur is groot. Hoe gedetailleerder de systemen onderzocht worden des te minder lijkt er sprake van soortgelijke stelsels. Toch zijn er ook overeenkomsten en zijn er lessen te trekken uit de onderzochte stelsels, die hieronder verder worden gepresenteerd.

7.2 Stelsels van het sociaal minimum in vergelijkend perspectief: verschillen en overeenkomsten

De gekozen landen die zijn geselecteerd voor de vergelijkende studie representeren verschillende verzorgingsstaten zoals ze eind twintigste eeuw zijn getypeerd.[3] Denemarken is een representant van de sociaaldemocratische verzorgingsstaat die veel universele collectieve regelingen kent, een hoog niveau van sociale bescherming en een sterke nadruk op arbeidsdeelname. De arbeidsdeelname van vrouwen wordt bevorderd door gerichte voorzieningen zoals verlofregelingen en goede kinderopvang. Engeland daarentegen is een representant van een liberale verzorgingsstaat met beperktere collectieve universele voorzieningen, een lager niveau van sociale bescherming en een grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid. België, Duitsland en Frankrijk worden gerekend tot de corporatistische verzorgingsstaten waarin bescherming via sociale verzekeringen (gerelateerd aan arbeidsverleden) en bescherming van de familie een centrale plaats innemen. De arbeidsdeelname is lager door ‘negatieve’ prikkels zoals kostwinnersvoordelen, voorzieningen voor moederschap en kinderbijslag.

3 Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press (link)

Deze bekende typologie heeft overigens na de eeuwwisseling aan kracht ingeboet om beleidsveranderingen in Europese verzorgingsstaten te verklaren[4]. Zo is bijvoorbeeld de arbeidsmarktdeelname van Duitsland even hoog als die van Denemarken volgens de OESO, zowel totaal als in fulltime-equivalenten. Nederland wordt overigens als een land gezien dat kenmerken heeft van het sociaaldemocratische, het corporatistische en het liberale model.[5] Benadrukt moet worden dat het hier gaat om een ideaaltypische indeling. In de praktijk bestaan allerlei mengvormen van de genoemde archetypes.

Dat laatste wordt duidelijk wanneer we niet in brede zin kijken naar verzorgingsstaten, maar naar stelsels van het sociaal minimum. Uit onderstaand overzicht van de landenvergelijking blijkt dat de landen van elkaar verschillen, maar ook veel gemeen hebben.

Naast de in onderstaand overzicht weergegeven overeenkomsten en verschillen varieert verder de mate van toereikendheid van het sociaal minimum per huishoudtype. Hierbij is zowel de generositeit van de kindregelingen van belang, als de mate waarin landen kiezen voor universele, generieke regelingen dan wel een doelgroepgerichte navigatie van de vangnetregelingen (*universalism-targeting debate*).[6]

De stelsels zijn op vergelijkbare wijze opgebouwd, met een basisuitkering, vergelijkbaar met de bijstand in Nederland, en aanvullend inkomensbeleid via toeslagen (al dan niet in natura). In alle landen zijn de stelsels gericht op zowel inkomensondersteuning als activering en alle landen kennen inkomens- en vermogenstoetsen (zie figuur 7.1).

---

4 Blum, S. & Kuhlmann, J. (2020) *Landscapes in Motion. Welfare System Reform in 28 European countries, 1998-2018,* in: Blum, S, Kuhlmann, J, Schubert, K (red.) *Routledge Handbook of European Welfare Systems*, London & New York: Routledge (link); Taylor-Gooby, P., Leruth, B. & Chung, H. (2017) *The Context, How European Welfare States have Responded to Post-Industrialism, Ageing Populations, and Populist Nationalism*, in: Taylor-Gooby, P, Leruth, b. & Chaung, H. (red.) *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe After the Great Recession*, Oxford: Oxford University Press, p. 201-219 (link)

5 Van Hooren, F. & Becker, U. (2012) *One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands*, Social Policy & Administration, Vol. 46 (1), p. 83-107 (link)

6 Zie European Commission (2016), Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (link); Aerts, E., Marx, I. & Parolin, Z. (2022) *Minimum Income Support for Families with Children in Europe and the VS: Where Does It Stand?*, Stone Center on Socio-Economic Inequality Working Paper Series, no. 51 (link)

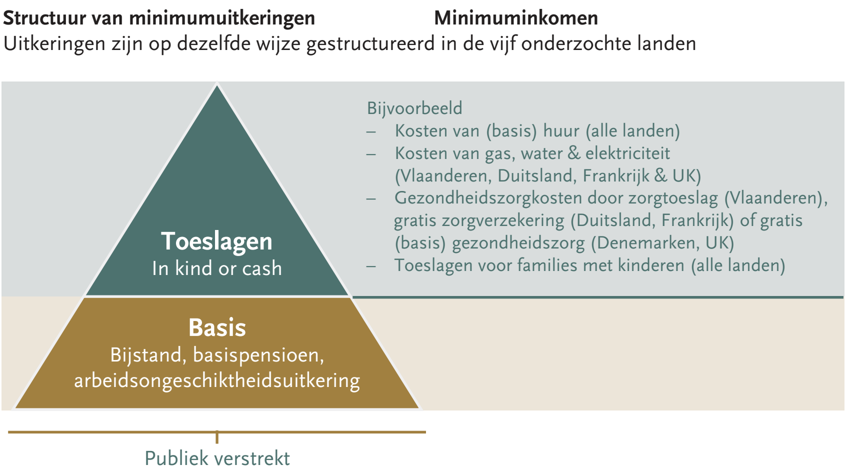
Tabel 7.1 Overzicht stelselkenmerken uit landenvergelijking

	België	Denemarken
Algemene stelselbeschrijving	Bijstand wordt landelijk vastgelegd, maar uitgevoerd door gemeentelijke centra. Daarnaast zijn er toeslagen die elke bijstandsgerechtigde ontvangt. Gemeentelijke centra vullen de bijstand naar eigen inzicht aan op basis van referentiebudgetten.	Breed gedifferentieerde bijstandsuitkering, die genereus is, maar slecht toegankelijk voor migranten. Sterke focus op activering behalve bij volledige en permanente arbeidsongeschiktheid.
Beleidsinstrumenten	– Bijstand – Overgangsvergoeding – Arbeidsongeschiktheidsuitkering – Sociale tarieven voor gas, water, elektriciteit en telecom (geoormerkt) – Zorgtoeslag – Huurtoeslag	– Bijstand – Overgangsvergoeding – 2 huurtoeslagen – Arbeidsongeschiktheidsuitkering – Gratis algemene gezondheidszorg (in natura)
Onderscheid tussen typen huishoudens	Gepensioneerden krijgen relatief veel ten opzichte van werkende leeftijd. Huishoudens met oudere kinderen krijgen meer dan huishoudens met jonge kinderen	Gepensioneerden krijgen relatief veel ten opzichte van werkende leeftijd. Huishoudens met oudere kinderen krijgen minder dan huishoudens met jonge kinderen.
Wijze van indexatie/ aanpassing	Wettelijke en feitelijke indexatie aan de hand van een CPI exclusief bepaalde goederen. Er zijn ook tijdelijke regelingen voor corona en hoge energiekosten, deze regelingen lopen vaak meerdere maanden.	Wettelijke en feitelijke indexatie op de gemiddelde lonen, maar niet vastgeprikt als percentage van de gemiddelde lonen. Tijdelijke regelingen voor hoge inflatie en energiekosten.
Toegangseisen bijstand	– Belgische nationaliteit – 18 jaar of ouder – Bereid te werken – Inkomenstoets – Vermogenstoets – Andere regelingen uitgeput	– Minimaal 9 jaar van de afgelopen 10 jaar in Denemarken wonen – Minimaal 2,5 jaar gewerkt hebben in afgelopen 10 jaar – Inkomenstoets – Vermogenstoets – Andere regelingen uitgeput

	Duitsland	Frankrijk	VK
	Iemand ontvangt óf bijstand óf toeslagen. De bijstand bestaat uit een vast bedrag plus een overname van woonkosten waarvan de bedragen afhankelijk zijn van de gemeente waarin iemand woont.	Veel regelingen die gelijktijdig kunnen worden uitgekeerd. Minimahuishoudens komen in aanmerking voor een grote opeenstapeling van regelingen.	De bijstand is recent samengevoegd tot één nationaal uitgevoerd systeem. Het is een vrij sobere bijstand, met een hoge mate van conditionaliteit. Bijstand wordt gekort op basis van een streefaantal werkuren.
	– Bijstand – Overname woon- en energiekosten (in natura) – Arbeidsongeschiktheidsuitkering – Woontoeslag – Gratis zorgverzekering (geoormerkt)	– Bijstand – Activeringsbonus – Arbeidsongeschiktheidsuitkering – 3 woontoeslagen – Gratis zorgverzekering (geoormerkt)	– Bijstand – Arbeidsongeschiktheidsuitkering – Woontoeslag – Bijzondere bijstand – Gratis algemene gezondheidszorg (in natura) – Kortingen openbaar vervoer en energiekosten
	Gepensioneerden ontvangen even veel ten opzichte van werkende leeftijd. Huishoudens met oudere kinderen krijgen meer dan huishoudens met jonge kinderen.	Gepensioneerden krijgen relatief veel ten opzichte van werkende leeftijd. Huishoudens met oudere kinderen krijgen meer dan huishoudens met jonge kinderen.	Gepensioneerden krijgen relatief veel ten opzichte van werkende leeftijd. Huishoudens van paren met jonge kinderen krijgen nagenoeg evenveel als huishoudens met oudere kinderen.
	Wettelijke en feitelijke indexatie van de bijstand op 70 procent prijsontwikkeling en 30 procent nettoloon. Naast de wettelijke indexatie wordt er ad hoc beleid gevoerd, door eenmalige uitkeringen voor hoge energiekosten en corona.	Wettelijke indexatie op basis van de verwachte inflatie voor het komende jaar. Feitelijk worden bedragen ook verder opgehoogd door middel van discretionair beleid.	Het is wettelijk verplicht de bedragen jaarlijks te herzien, maar er is geen verplichting om deze herziening door te voeren. Veel eenmalige ad hoc regelingen voor tijdelijke schokken, zoals hoge energiekosten.
	– 15 jaar of ouder – Bereid om te werken – Inkomenstoets – Vermogenstoets	– 25 jaar of ouder – Drie maanden in Frankrijk wonen (of vijf jaar voor niet-Europeanen) – Andere regelingen uitgeput – Inkomenstoets	– 18 jaar of ouder – Bereid om te werken – Inkomenstoets – Vermogenstoets

	België	Denemarken
Activerings-kenmerken bijstand	Verplicht plan om snel weer op de arbeidsmarkt/ opleiding terecht te komen. Vrij 200 euro bijverdienen bovenop de bijstand, daarna 1 op 1 gekort.	Focus op scholing bij jongeren en een reductie van de bijstand bij onvoldoende werk in het eerste jaar. Voor inkomsten uit werk geldt een vrijstelling van 3,73 euro per uur, overige inkomens worden 1 op 1 gekort.
Verhouding landelijk/ lokaal	Bijstand, sociale tarieven en toeslagen beleid landelijk vastgelegd. Gemeentes kunnen dit aanvullen.	Al het beleid is landelijk geregeld. De uitvoering is wel vaak lokaal.

Figuur 7.1 Structuur van minimumuitkeringen in de onderzochte landen



Bron: Berkel, K. van, J. Knol & D. van Vuuren (2023)
SEO Economisch Onderzoek

In alle onderzochte landen is het ondersteuningsbeleid gedifferentieerd zodat het kan inspelen op de behoeftes van specifieke groepen. Denk hierbij aan verschillende uitkeringshoogtes voor huishoudens met of zonder kinderen en huishoudens met mensen van boven de pensioenleeftijd. In geen van de landen is er een duidelijke norm waarop het sociaal minimum geënt is.

	Duitsland	Frankrijk	VK
	Sollicitatieplicht, waarbij je een passende baan moet aannemen. Vrij 100 euro bijverdienen bovenop de bijstand, daarna 0,8 op 1 gekort.	Verplichting om werk te zoeken in bijstand. Financiële activering door middel van de activiteitsbonus, waardoor iemand effectief 0,39 op 1 wordt gekort.	Focus op werk door loopbaanbegeleiding. Bijstand wordt gekort met een streefaantal werkuren, of er gewerkt wordt of niet. Vrij 508 euro bijverdienen bovenop de bijstand, daarna 0,55 op 1 gekort.
	Alle regelingen zijn landelijk vastgelegd. Meeste bedragen ook, behalve de overname van woon- en energiekosten.	Bijna al het beleid wordt landelijk gemaakt en lokaal uitgevoerd. Alleen de regio Parijs heeft een paar eigen initiatieven.	Bijstand plus aanvullingen is landelijk vastgelegd beleid. Daarnaast krijgen gemeentes van de overheid budget om lokaal aanvullend beleid te voeren.

De onderzochte landen delen ook veel van dezelfde stelseluitdagingen. Zo kennen alle landen problemen met de overzichtelijkheid van het stelsel en blijkt het in alle landen lastig om langdurig werklozen aan het werk te krijgen. De effecten van activeringsmaatregelen zijn (voor zover meetbaar) in alle onderzochte landen laag. Denemarken kent een significant lager aandeel langdurige werkloosheid vergeleken met de andere onderzochte landen: ongeveer 20 procent van alle werklozen in 2021 tegenover 30-40 procent in de andere landen. In Nederland ligt het aandeel nog iets lager, namelijk 19 procent in 2021.[7] Het armoedecijfer onder de potentiële beroepsbevolking is in de onderzochte landen relatief gelijkwaardig, en ligt tussen de 12 en 15 procent, afgemeten aan de Europese definitie van armoede: At risk of poverty or social exclusion (AROP).

7.3 Voorbeelden voor Nederlands beleid

Er zijn specifieke aspecten van de onderzochte landen die als voorbeeld kunnen dienen voor verbeteringen van het Nederlandse stelsel van het sociaal minimum. Hieronder volgt een uiteenzetting van verschillende opvallende aspecten uit de onderzochte landen die mogelijke handvaten bieden voor Nederlands beleid. De focus ligt daarbij op voorbeelden die aansluiten bij de zeven beleidsuitdagingen.

7 Eurostat (2023) *Long-term unemployment rate*. CEDEFOP dataset (link)

Voorspelbaarheid en overzichtelijkheid

In alle stelsels speelt de afruil tussen gerichtheid en eenvoud
De landenvergelijking laat zien dat alle landen hechten aan gerichte inkomensondersteuning, en dat geen van de onderzochte stelsels simpel is. Wel bestaan er aanzienlijke verschillen in de mate van complexiteit. Een aantal landen is in staat geweest om het stelsel voor inkomensondersteuning te vereenvoudigen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Desondanks blijven in alle stelsels specifieke voorwaarden, gronden, en verrekensleutels bestaan om gerichte ondersteuning mogelijk te maken. Daarmee lijkt de vergelijking te bevestigen dat alle landen te maken hebben met een afruil tussen gerichtheid en begrijpelijkheid.

Een aansprekend voorbeeld van een recente stelselvereenvoudiging vond plaats in het VK. Het VK kent nu een relatief eenvoudig stelsel dat is gebaseerd op de landelijke bijstandsregeling *Universal Credit*. Bij invoering in 2013 verving *Universal Credit* zes bestaande regelingen gericht op sociale minima. Naast *Universal Credit* kan een uitkeringsgerechtigde aanvullend aanspraak maken op een woontoeslag (*Housing Benefit*) en een arbeidsongeschiktheidstoelage (*Personal Independence Payment*).

Het doel van de hervorming was om het systeem duidelijker, overzichtelijker en eerlijker te maken voor de ontvangers.[8] Naast het samenvoegen van bestaande regelingen dient *Universal Credit* ook het aanvraag- en uitkeringsproces te vereenvoudigen, door processen zo veel mogelijk te stroomlijnen en toe te werken naar één uitkeringsmoment per maand.

Het succes van de Britse vereenvoudiging is moeilijk te meten, mede gezien het feit dat *Universal Credit* nog niet volledig is uitgerold.[9] Toch lijkt het samenvoegen van bestaande regelingen een nuttige beweging om meer duidelijkheid en overzicht te bieden aan sociale minima. De Britse uitkeringsontvanger hoeft nog maar één loket te bezoeken voor het merendeel van zijn of haar inkomensondersteuning.

Terwijl *Universal Credit* het aantal regelingen aanzienlijk heeft teruggebracht, blijft er complexiteit bestaan binnen de landelijke bijstandsregeling. Er is bijvoorbeeld een gestaffelde inkomens- en vermogensgrens. Zo leidt een hoger inkomen tot een verlaging van het ontvangen bijstandsbedrag met 55 procent

8 Department for Work and Pensions (2010) *Universal Credit: welfare that works*, p. 7 (link)
9 Revenue Benefits (2023) *Universal credit: Roll-out timetable (GB)* (link)

van het inkomen dat iemand boven een vrijstellingsbedrag verdient. Deze verrekening vindt plaats in de maand nadat het inkomen is verdiend, vergelijkbaar met de Nederlandse situatie.

Nederland kent een complex systeem, met name wat betreft inkomensafhankelijke toeslagen. Een vereenvoudiging naar het Britse voorbeeld zou zich voornamelijk kunnen richten op het harmoniseren van bestaande regelingen in het toeslagendomein. Tegelijkertijd laat het Britse voorbeeld zien dat vereenvoudiging niet alles oplost: zolang er behoefte is aan gerichte inkomensondersteuning zal er sprake zijn van inkomensafhankelijke regelingen die vaak complex zijn.

Het Britse voorbeeld laat echter ook zien dat een reductie van complexiteit niet alleen voortvloeit uit het beter vormgeven van de regelingen zelf, maar ook het stroomlijnen van de aanvraag- en uitkeringsprocessen om de ontvanger zoveel mogelijk te ontzien. De Britse hervorming geeft aanzienlijk meer duidelijkheid voor de ontvanger door alle aanvraagprocessen in één proces onder te brengen.

Hoogte van het sociaal minimum

Verschillen m.b.t. grootte en samenstelling van huishoudens

De hoogte van de minimumuitkering verschilt per land, en is ook afhankelijk van de verschillen in de behandeling van diverse huishoudtypen, de mate van generositeit van kindregelingen en de mate van de doelgroepgerichtheid van de regelingen. Uit veel internationale studies komt Nederland naar voren als een land met een relatief genereus sociaal vangnet[10], hoewel het daarbij nogal verschil maakt naar welk huishoudtype wordt gekeken.[11]

In onderstaande figuur is een overzicht opgenomen waaruit dit beeld blijkt. Het gaat in figuur 7.2 om een combinatie van de minimumuitkering, toeslagen en kindregelingen. Allerlei lokale inkomensaanvullingen en naturabetalingen zijn niet meegenomen in de berekeningen, waardoor de vergelijking noodgedwongen een beperkt karakter heeft. Ook voorwaardelijke aanvullende regelingen zijn niet volledig meegenomen. Verder is een aantal aannames gemaakt bij de berekeningen. Zo zijn kinderen 6 en 10 jaar oud, is er geen inkomen uit werk, is er geen

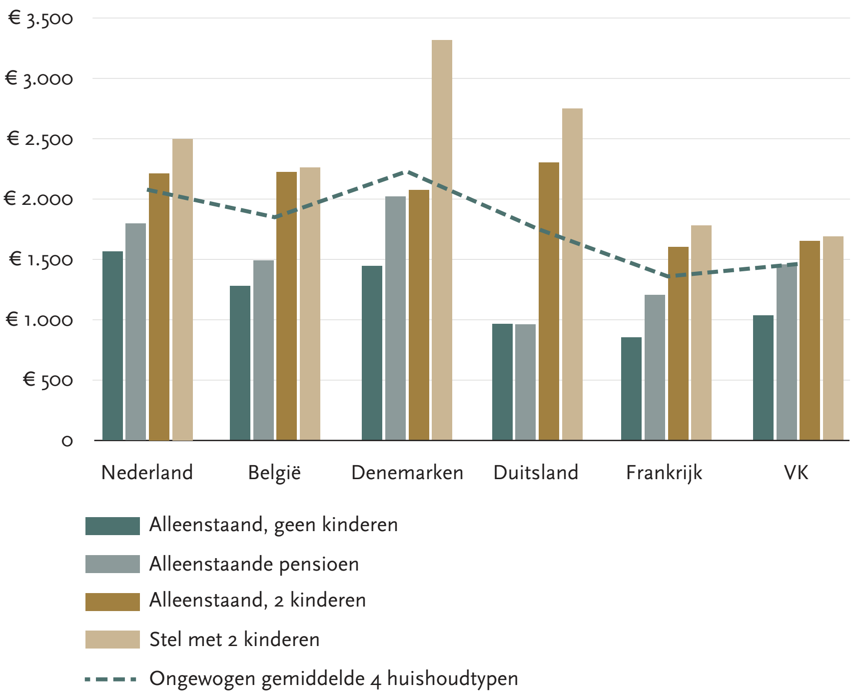
---

10 Europese Commissie (2023) *Recommendation on adequate minimum income* (link); Zie ook J. Wang & O.P. van Vliet (2016), *Social Assistance and Minimum Income Levels and Replacement Rates Dataset*, Universiteit Leiden (link)

11 Aerts, E., Marx, I. & Parolin, Z. (2022) *Minimum Income Support for Families with Children in Europe and the VS: Where Does It Stand?*, Stone Center on Socio-Economic Inequality Working Paper Series, no. 51 (link)

arbeidsverleden (in Denemarken voldoet men wel aan het minimale arbeidsverleden om bijstand te kunnen ontvangen), men maakt optimaal gebruik van de beschikbare regelingen, er is geen vermogen boven de geldende grenzen, men woont in een huurwoning van 90 m² met drie slaapkamers en betaalt 750 euro huur per maand. Het betreft steeds inwoners van de hoofdstad (voor Vlaanderen Leuven). Er is gerekend met een wisselkoers van 1 DKK: € 0,13 en 1 pond: € 0,89 (alles prijspeil 2022).

Figuur 7.2 Netto inkomen uit minimumuitkering per maand, euro



Bron: SEO (2023)

Figuur 7.2 laat zien dat het (ongewogen) gemiddelde inkomen het hoogst is in Denemarken, gevolgd door Nederland, op enige afstand gevolgd door België en Duitsland. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk volgen op afstand met beduidend lagere maandbedragen.

De hoogte van het minimuminkomen voor een alleenstaande zonder kinderen is in Nederland het hoogst (100 procent). Het minimuminkomen is lager in Denemarken (93 procent) en België (82 procent). De stelsels in het Verenigd Konink-

rijk (66 procent), Duitsland (62 procent) en Frankrijk (52 procent) zijn beduidend soberder voor alleenstaanden. Nederland is daarmee de enige lidstaat van de Unie waar het minimuminkomen van alleenstaanden boven de Europese armoedegrens uitkomt, zo laat ook een recent rapport van de Europese Commissie zien.[12]

Ook als we kijken naar een alleenstaande met een minimum pensioeninkomen scoort Nederland relatief hoog (100 procent), hoewel Deense senioren beter af zijn (113 procent). Wanneer alleenstaanden met twee kinderen worden vergeleken, verandert dit beeld. In Duitsland (104 procent) en België (101 procent) is het minimum inkomen bijvoorbeeld hoger dan in Nederland en bij stellen met twee kinderen scoren Denemarken (133 procent) en Duitsland (110 procent) hoger.

Positie van kinderen

Uit de landenvergelijking blijkt dat alle onderzochte landen een of meerdere regelingen hebben voor gezinnen met kinderen. Soms in de vorm van losstaande regelingen (Denemarken, Duitsland, Frankrijk) en soms in de vorm van specifieke toelages bij algemene regelingen (België, Verenigd Koninkrijk). België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kennen een geboortepremie. Dit is een bedrag dat de overheid uitbetaalt aan de ouders na een geboorte[13]. Alle landen kennen een kindertoeslag, die ouders kunnen aanvragen als zij een laag inkomen hebben. In Duitsland is de kindertoeslag geïncorporeerd in de bijstand, waardoor mensen in de bijstand geen recht hebben op een aparte kindertoeslag. België en Duitsland kennen, net als Nederland, een inkomensonafhankelijke kinderbijslag voor alle ouders. Frankrijk kent een inkomensafhankelijke kinderbijslag. In België zijn de verschillende kindregelingen gebundeld tot één bedrag, de *gewaarborgde gezinsbijslag*. Deze bestaat uit een geboortepremie, een kinderbijslag, en een toeslag voor schoolgaande kinderen.

De kindregelingen plus het algemene bijstandsregime tellen op tot een totale minimumuitkering voor huishoudens met kinderen (zie sub-paragraaf 'Hoogte van het sociaal minimum' hierboven voor de methode van berekening). Op basis van het onderzoek van SEO kan worden afgeleid in welke mate de inkomensaanvullingen voor huishoudens met kinderen verschillen. Die verschillen zijn aanzienlijk tussen de onderzochte landen.

---

12 EUObserver (2022) *Netherlands tops EU social safety net for the poor* (link)

13 Inkomensonafhankelijk in België en Frankrijk, voor het Verenigd Koninkrijk geldt de geboortepremie enkel voor gezinnen in de bijstand en enkel voor het eerste kind.

Tabel 7.2 en Figuur 7.3 laten de hoogte van minimumuitkeringen zien voor verschillende huishoudens met twee kinderen als percentage van de hoogte van de minimumuitkering voor een alleenstaande zonder kinderen. Het gaat hier om netto maandbedragen.

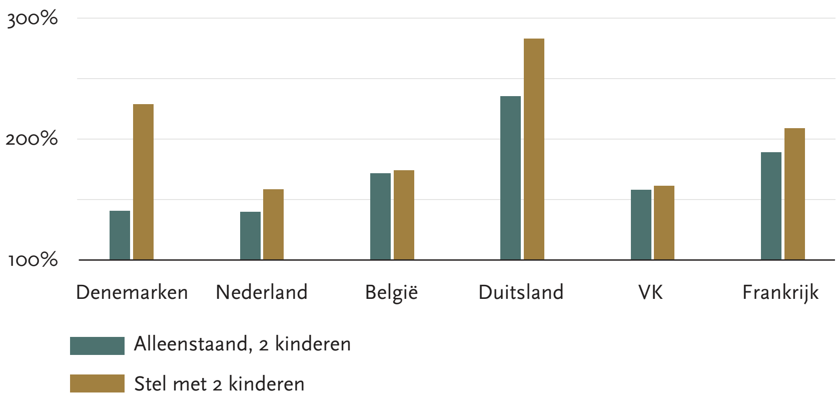
Tabel 7.2 Minimum inkomen huishoudens met kinderen als % van minimum inkomen alleenstaande

Land	Alleenstaand geen kinderen	Alleenstaand 2 kinderen	Paar 2 kinderen
Nederland	100%	140%	159%
België	100%	173%	176%
Denemarken	100%	142%	229%
Duitsland	100%	236%	283%
Frankrijk	100%	189%	210%
Verenigd Koninkrijk	100%	159%	162%

Rood: procentuele toename inkomen voor huishouden met kinderen lager of ongeveer gelijk Nederland
Groen: procentuele toename inkomen voor huishouden met kinderen beduidend hoger dan in Nederland

Bron: eigen berekeningen op basis van SEO (2023)

Figuur 7.3 Minimum inkomen huishoudens met kinderen als % van minimum inkomen alleenstaande



Bron: eigen berekeningen op basis van SEO (2023)

Deze (beperkte) landenvergelijking laat zien dat in andere landen meer rekening wordt gehouden met de grootte en samenstelling van huishoudens dan in Nederland. Zo ligt het inkomen van alleenstaanden met twee kinderen in Nederland slechts 40 procent hoger ten opzichte van een alleenstaande. Voor paren met twee kinderen is dat 59 procent. In andere landen is het verschil beduidend groter, vooral in Duitsland en Frankrijk, waarbij aangetekend moet worden dat het inkomen van alleenstaanden in andere landen lager ligt dan in Nederland. De nominale bedragen (figuur 7.3) laten zien dat Duitsland en Denemarken huishoudens met twee kinderen meer steunen dan Nederland. In vergelijking met Nederland is het extra inkomen voor huishoudens met kinderen (alleenstaand of samenwonend) in alle omringende landen (aanzienlijk) hoger dan voor huishoudens zonder kinderen.

De constatering dat in andere landen meer rekening wordt gehouden met de grootte en samenstelling van huishoudens dan in Nederland wordt verder onderstreept door recent onderzoek.[14] Het onderzoek laat zien dat de armoede onder kinderen in Nederland relatief laag is in vergelijking met andere EU-lidstaten (Nederland komt op de 6e plaats van de 22 landen), waarbij is uitgegaan van de EU-definitie van armoede. Het onderzoek laat verder zien dat Nederland na Portugal het minst de kinderarmoede vermindert via het sociale stelsel. De relatief lage uitgaven aan kindspecifieke inkomensregelingen in Nederland lijken de belangrijkste reden dat de bijdrage van het sociale stelsel aan armoedereductie onder kinderen relatief gering is. De publieke uitgaven aan regelingen voor gezinnen blijken in Nederland een stuk lager te liggen dan gemiddeld in de EU het geval is.

Op basis van deze landenvergelijkende analyse lijkt er ruimte te zijn om de materiële positie van huishoudens met kinderen in Nederland te verbeteren. Het verschil in de relatieve hoogte van de minimumuitkering voor huishoudens met kinderen in vergelijking met huishoudens zonder kinderen in de vergeleken landen laat zien dat het mogelijk is om dit te realiseren via verhoging van de kindregelingen: de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget. Daarbij zou Nederland kunnen toewerken naar één kindregeling, volgens het Belgische model.

---

14 Caminada, K. en Goudswaard, K. (2023) *Beoogde vermindering van kinderarmoede vergt steviger beleid*, ESB (te verschijnen)

Kader 7.1 De kindregeling in Vaanderen: Het Groeipakket

Sinds 2019 kent België het Groeipakket, een pakket bestaande uit een eenmalig startbedrag (1.190,68 euro), de maandelijkse basiskinderbijslag (173,20 euro) en aanvullende toeslagen afhankelijk van de situatie. Het Groeipakket wordt eenmalig aangevraagd rond de geboorte van het kind en wordt daarna maandelijks uitbetaald.

Ieder kind komt in aanmerking voor het startbedrag en de basiskinderbijslag. Kinderen die naar school gaan ontvangen een jaarlijkse schoolbonus (21,65-64,94 euro, afhankelijk van de leeftijd). Kinderen uit huishoudens met een laag inkomen ontvangen een maandelijkse sociale toeslag (69,12-101,59 euro, afhankelijk van de inkomenssituatie). Kinderen met een speciale ondersteuningsbehoefte hebben recht op een maandelijkse ondersteuningstoeslag (324,73 euro).[15] Daarnaast zijn er verschillende participatie- en zorgtoeslagen die, waar toepasbaar, onderdeel zijn van het Groeipakket.[16] De aanvullende toeslagen zijn afhankelijk van de persoonlijke situatie en het inkomen. Wanneer de situatie van een huishouden verandert wordt de hoogte van het bedrag achteraf hersteld via aanvullende betaling of terugvordering.

De invoering van het Groeipakket wordt gezien als een substantiële vereenvoudiging ten opzichte van het eerdere, gefragmenteerde systeem.[17] Het combineren van aanvraag- en uitkeringsmomenten voor verschillende bedragen leidt tot minder administratieve last bij ontvangers. Daarnaast zijn de administratieve lasten verder verlaagd door betere samenwerking tussen uitvoerende instanties. Wanneer een huishouden naar een andere regio verhuist, worden gegevens automatisch gedeeld en hoeft er geen nieuwe aanvraag te worden gedaan.

Een dergelijke kindregeling in Nederland zou in ieder geval elementen van de huidige kinderbijslag en het kindgebonden budget kunnen bevatten. Naast het voordeel van meer overzichtelijkheid voor de ouders biedt dit verder de mogelijkheid tot differentiatie. Zo neemt het bedrag in België toe wanneer kinderen naar school gaan.

15 Groeipakket.be (2023) *Overzicht van de bedragen* (link)
16 Groeipakket.be (2023) *Tegemoetkomingen in het Groeipakket* (link)
17 Vinck, J. & Cantillion, B. (2019) *Winnaars en verliezers van de nieuwe kinderbijslag* (link)

Kosten voor kinderen verschillen per leeftijd. De Nederlandse kinderbijslag is ook leeftijdsafhankelijk, maar bestaat uit slechts drie leeftijdscategoriën en houdt niet direct rekening met veranderende levensfases. Door kindregelingen beter toe te spitsen op reële behoeftes via een aanvulling wanneer het kind naar school gaat, sluit een dergelijke regeling beter aan op het uitgavenpatroon van huishoudens.

Naast de hoogte van het ontvangen bedrag voor huishoudens met kinderen, biedt de landenvergelijking ook handvaten om de individuele positie van kinderen in situaties van armoede te versterken. Kinderen in Nederland kennen geen zelfstandig recht op sociale zekerheid, waardoor ze per definitie afhankelijk zijn van de ouders om in hun bestaanszekerheid te voorzien. Het aanbieden van producten en diensten in natura kan tot een versterking van de individuele positie van kinderen leiden. In Denemarken gaat men zelfs nog een stap verder: minderjarigen kunnen onder specifieke omstandigheden zelf een uitkering ontvangen. In Denemarken bestaat een wettelijke regeling op grond waarvan bedragen voortvloeiend uit kindregelingen direct aan de minderjarige kunnen worden uitbetaald. De uitvoerende instantie toetst of directe uitbetaling gerechtvaardigd is, door te beoordelen of het belang van de minderjarige hiermee wordt gediend. Hierbij kijkt de instantie nadrukkelijk naar de situatie van de ouders en of zij wel of niet redelijkerwijs aan hun onderhoudsplicht kunnen voldoen.[18] Het recht op sociale zekerheid is in deze gevallen daarmee nog steeds afhankelijk van de situatie van de ouders. Deense minderjarigen kunnen geen aanspraak maken op de bijstand, tenzij zij voldoen aan specifieke voorwaarden (zelfstandig wonend, recent werkverleden, geen opleiding volgen).

Veel landen kennen verschillende naturaregelingen voor kinderen in armoede. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in onder andere Duitsland (gratis kinderopvang, schoolkosten, maaltijden, transport) en Engeland (gratis maaltijden, boodschappen, schoolkosten, universele gezondheidszorg). Dergelijke naturabetalingen richten zich direct op kinderen en zijn, mits goed uitgevoerd, een nuttige versterking van de positie van kinderen ten opzichte van ouders of verzorgers.

In Nederland is (met name in de grote steden) recent sprake van naturaregelingen. Sinds maart 2023 kunnen scholen een budget aanvragen voor het organiseren van eten op school. Naar schatting komen ongeveer 300 duizend kinderen

18 Verwey-Jonker Instituut (2020) *Kinderen in armoede* (link)

in het basis- en voortgezet onderwijs in aanmerking voor deze gratis maaltijden. Daarnaast kent Nederland veel private initiatieven, zoals de Stichting Leergeld en het Jeugdeducatiefonds, die buiten het publieke domein om kinderen in armoede ondersteunen bij schoolkosten. De Britse en Duitse voorbeelden laten echter zien dat het niet nodig is om dergelijke ondersteuning over te laten aan private organisaties.

Niet alle naturabetalingen in de vergeleken landen zijn overigens makkelijk toepasbaar op de Nederlandse situatie. Zo hebben kinderen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk automatisch toegang tot zorg, omdat het zorgstelsel direct gratis toegankelijk is. Een dergelijke constructie vereist in Nederland een herziening van het zorgstelsel. Toch leert de ervaring in omringende landen dat er meer ruimte lijkt voor allerlei naturaregelingen gericht op kinderen.

Arbeidsactivering

Alle onderzochte landen kennen een bijstand die zowel gericht is op inkomensondersteuning als op activering. Hierbij wordt, net als in Nederland, gebruik gemaakt van zowel het opleggen van inspanningsverplichtingen als het ondersteunen en begeleiden van mensen in de bijstand.

Bijstandsontvangers die niet bereid zijn om betaald werk te verrichten kunnen worden uitgesloten van een uitkering. In België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk moet men aantonen bereid te zijn om te werken. Duitsland en Frankrijk kennen net als Nederland een sollicitatieplicht, die kan leiden tot sancties wanneer mensen niet aan hun verplichtingen voldoen.

Bijverdiengrenzen

Een centrale uitdaging voor de sociale zekerheid is om mensen afdoende prikkels te geven om aan het werk te gaan. Hierbij moet een armoedeval zo veel mogelijk worden voorkomen, zodat werken tijdens of na de uitkering ook daadwerkelijk loont. Een nuttig instrument hierbij is het stellen van bijverdiengrenzen, dit stimuleert (gedeeltelijke) arbeidsdeelname tijdens de uitkering. Hoe ruimer de bijverdiengrens, hoe aantrekkelijker het is om te werken tijdens een uitkering.

Alle onderzochte landen hanteren beperkte bedragen die mogen worden bijverdiend zonder dat er korting plaatsvindt op de bijstandsuitkering, maar de hoogte daarvan varieert sterk. Het voornaamste verschil is of er sprake is van een procentuele vrijlating of een absolute bijverdiengrens. Denemarken en Frankrijk kennen alleen een procentuele vrijlating, België kent alleen een absolute grens,

Duitsland en het VK hanteren een systeem waar beide elementen in voorkomen[19].

In België mogen mensen ongeveer 290 euro vrij bijverdienen per maand, daarna wordt de uitkering een-op-een gekort. Denemarken kent een inkomstenvrijlating uit werk, waarbij 3,73 euro per uur niet wordt gekort op de uitkering (geldig voor de eerste 160 gewerkte uren per maand). In Duitsland mag er 100 euro vrij worden bijverdiend, daarna wordt de uitkering met 80 cent gekort per verdiende euro. In Frankrijk wordt de uitkering met 39 cent gekort per verdiende euro. In het VK geldt een bijverdiengrens van 508 euro, daarna wordt er 55 cent gekort per verdiende euro.

Nederland kent een bijverdiensysteem dat zowel een procentuele vrijlating als een absolute grens hanteert. Nederland is uniek in vergelijking met de overige landen door een maximumtermijn aan de bijverdienperiode te stellen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om mensen met een bijstandsuitkering een vrijlating te verlenen van 25 procent van de inkomsten uit werk, met een maximum van 246 euro. Na dit bedrag wordt aanvullend inkomen een-op-een gekort op de uitkering. Deze vrijlating is eenmalig en geldt voor maximaal 6 maanden[20]. Het regeerakkoord Rutte IV sprak de ambitie uit om de bijverdiengrenzen in de Participatiewet te verruimen[21].

Mogelijkheden tot verruiming van de Nederlandse bijverdiengrenzen bestaan uit een verhoging van het grensbedrag, een lichtere verrekening voor of na het overschrijden van het grensbedrag, of het verruimen van de periode waarin bijverdienen mag. Een verhoging van de procentuele vrijlating en de absolute grens zijn mogelijk, al biedt het vergelijkend onderzoek geen duidelijkheid over de vraag welke hoogtes wenselijk zouden zijn. Dit komt omdat de bijverdiengrens slechts een onderdeel is van een breder activeringsbeleid gebaseerd op de hoogte van het inkomen. Het VK kent bijvoorbeeld een ruimer bijverdienbeleid, maar kent ook een aanzienlijk lager minimuminkomen. Vooral het verruimen of afschaffen van de maximale bijverdienperiode lijkt kansrijk, aangezien andere landen niet zo'n grens hanteren, zonder aantoonbare gevolgen voor de arbeidsdeelname.

---

19 De bijverdiengrens staat los van de inkomensgrens die alle landen hanteren voor toegang tot de bijstand. Effectief hebben Denemarken en Frankrijk dus ook een bijverdiengrens, die gelijk is aan de geldende inkomensgrens.

20 Sociaal Verhaal (2022) *Bijstandsuitkering en bijverdienen* (link)

21 Tweede Kamer (2021) *Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* (link)

Activeringsbeleid

Naast het stimuleren van bijstandsgerechtigden via financiële prikkels hanteren de vergeleken landen ook activeringsbeleid gericht op individuele begeleiding. De beschikbare kennis laat geen duidelijk beeld zien hoe re-integratiebudgetten en het aantal contactmomenten zich verhouden tussen Nederland en de andere landen of hoe effectief de inzet van deze budgetten is, maar qua aanpak zijn er alsnog waardevolle lessen te trekken uit de landenstudie.

Met name Denemarken zet in op intensieve begeleiding naar werk, en maakt daarbij nadrukkelijk onderscheid op basis van leeftijd en genoten opleiding. Het Deense stelsel kenmerkt zich door een combinatie van flexibiliteit op de arbeidsmarkt, proactief activeringsbeleid gericht op de terugkeer naar werk, en een sterke sociale bescherming met de nadruk op levenlang leren. 80 procent van de beroepsbevolking in Denemarken volgt een opleiding. In bijna elke gemeente is een werkcentrum dat mensen begeleidt. Deze intense begeleiding heeft ook een voorwaarde: als mensen een baan blijven weigeren die bij hen past, worden ze gesanctioneerd.

Het Deense beleid schrijft voor dat mensen onder de 30 jaar zonder opleiding met een bijstandsuitkering zo snel mogelijk een opleiding moeten afronden. De overheid steunt hierin door de opleiding te financieren en actief te begeleiden. Wanneer de betreffende persoon niet in staat is om aan een opleiding te beginnen, zal het re-integratietraject zich primair richten op iemand geschikt krijgen voor het volgen van een opleiding. Jongeren met een afgeronde opleiding ondergaan een keuring door de gemeente op basis van hun beschikbaarheid voor werk. De groep niet-beschikbaren bestaat voornamelijk uit arbeidsongeschikten. Wanneer iemand beschikbaar is voor werk, zal deze persoon in veel situaties een lagere uitkering ontvangen. Bij mensen ouder dan 30 jaar is de toegang tot en hoogte van de bijstand niet afhankelijk van beschikbaarheid of een genoten opleiding.

Het Deense beleid bestaat uit het toepassen van systematisch maatwerk op de bijstandspopulatie, met extra aandacht voor mensen onder de 30, vermoedelijk omdat in die groep de meeste mensen zitten die met begeleiding weer aan het werk kunnen, en dat dergelijke re-integratie het meest oplevert door mogelijk langdurige uitkeringen te voorkomen. Om dit te bewerkstelligen zal echter eerst duidelijk moeten worden welke mensen in deze groep kansrijk zijn voor bemiddeling.

Nederland kent net als Denemarken een activeringsbeleid via begeleiding door gemeenten. Uitkeringsontvangers kunnen individueel begeleid worden door

adviseurs. Alhoewel het niet mogelijk is om op basis van beschikbare gegevens te bepalen hoeveel de Deense en Nederlandse aanpak verschillen in intensiteit wat betreft middelen en tijd, is het aannemelijk dat het Deense stelsel meer mogelijkheden tot ondersteuning biedt.

Het Nederlandse stelsel heeft geen gedeelde aanpak voor het in kaart brengen van de populatie. Hier biedt het Deense model sterke voorbeelden voor mogelijke verbeteringen. Denemarken hanteert een uniform systeem waarbij gemeenten op basis van duidelijke kaders kijken naar de mogelijkheden van een individu om weer te gaan werken. Een dergelijk systeem geeft de begeleider duidelijke handvaten en gaat willekeur tegen. Door de populatie systematisch beter in beeld te krijgen wordt het eenvoudiger om maatwerk toe te passen bij verdere begeleiding.

Verhouding lokaal en landelijk beleid

De mate waarin gemeenten aanvullende regelingen aanbieden varieert sterk per land. Denemarken en Frankrijk kennen een landelijk kader voor inkomensondersteuning dat niet verder wordt aangevuld op lokaal niveau. Gemeenten zijn in deze landen enkel als uitvoerder betrokken bij het inkomensbeleid. Het VK en België kennen daarentegen een sterke nadruk op lokale ondersteuning via gemeenten. In Duitsland voorzien gemeenten alleen in ondersteuning voor aanvullende woon- en energielasten.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten is in de onderzochte landen grotendeels afhankelijk van elementen die buiten het stelsel van het sociaal minimum liggen. Factoren zoals de grootte van het land en de verhoudingen in publiek bestuur spelen een belangrijke rol. Zo kan het ontbreken van lokale aanvullingen in Frankrijk niet los worden gezien van het feit dat nagenoeg alle beleidsterreinen in Frankrijk sterk zijn gecentraliseerd.

In Duitsland beperkt het gemeentelijk beleid zich tot woon- en energielasten. Alle andere vormen van (aanvullend) inkomensbeleid (o.a. bijstand, arbeidsongeschiktenbijstand, ouderdomsuitkering, kinderbijslag en kindertoeslag) zijn landelijk geregeld, zonder ruimte voor gemeenten om hiervan af te wijken. De compensatie voor woon- en energielasten verloopt wel via gemeenten omdat deze kosten significant kunnen verschillen per regio.

Nederland zou een dergelijke logica ook kunnen toepassen: compensatie voor alle kosten die nagenoeg gelijk zijn ongeacht woonlocatie hoort bij het Rijk. Compensatie voor variabele kosten die afhankelijk zijn van de verblijflocatie hoort bij

gemeenten, plus de bijzondere bijstand. Voordeel van een dergelijk construct is dat het willekeur tegengaat. Het biedt de mogelijkheid voor gemeenten om hun aanvullend beleid duidelijker te onderbouwen, en verkleint moeilijk uitlegbare verschillen in uitkomsten tussen gemeenten.

Hierbij is het niet logisch om een-op-een dezelfde verdeling te maken als in Duitsland. Zo heeft Duitsland een aanzienlijk minder uitvoerig sociaal huurstelsel dan Nederland, wat tot ongelijke resultaten leidt tussen Duitsland en Nederland met betrekking tot woonkosten. Desondanks blijft het in Duitsland gehanteerde principe een nuttige inspiratie voor Nederlands beleid op dit terrein: voorkom ongelijke uitkomsten door gemeentelijk inkomensbeleid enkel te richten op kosten die verschillen per gemeente. In de Nederlandse context kan hierbij gedacht worden aan bijvoorbeeld energiekosten, transportkosten, lokale belastingen en overige kosten, zoals ter bevordering van participatie.

Toeslagen

Net als Nederland kennen alle onderzochte landen aanvullende inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen of andersoortig beleid. Een belangrijk knelpunt van het Nederlandse toeslagenstelsel is dat het te veel vraagt van het denk- en doenvermogen van ontvangende burgers. Het is lastig om met zekerheid te kunnen zeggen in hoeverre de vergeleken landen beter inspelen op dit vraagstuk. Wel biedt de landenvergelijking duidelijke voorbeelden van mogelijkheden om het toeslagenstelsel toegankelijker en overzichtelijker te maken door middel van automatisch uitkeren en directe financiering.

De sterkste voorbeelden voor dit vraagstuk komen uit België. Een belangrijk aspect van het Belgische toeslagenstelsel is dat een aantal van de toeslagen automatisch gelden wanneer er recht is op bijstand. Dit is het geval voor de zorgtoeslag, en kortingen op gas, elektriciteit, water en telecom in de vorm van een zogenaamd sociaal tarief. De sociale tarieven zijn zo vormgegeven dat uitvoerende partijen in België directe financiële compensatie ontvangen van de overheid voor het verschil tussen het sociale en het markttarief.
Directe financiering door middel van lagere tarieven of gratis diensten zijn ook onderdeel van het instrumentarium in Duitsland (energie), Denemarken en het VK (beide zorg). Daarnaast heeft Duitsland ook een systeem waarin specifieke toeslagen automatisch worden uitgekeerd door ze te incorporeren in een bestaande regeling (kindertoeslag ingebouwd in de bijstand).
Constructen met automatisch uitkeren of directe financiering zijn gebruiksvriendelijk omdat ze weinig tot niets vragen van de ontvanger, al is de mate waarin de ontvanger ontlast wordt afhankelijk van de vormgeving van het uitvoeringsproces.

7.4 Conclusie

De landenanalyse van SEO maakt het inzichtelijk dat geen van de omliggende landen het ei van Columbus heeft gevonden wat betreft inkomensbeleid voor sociale minima. Geen van de onderzochte landen heeft een stelsel van het sociaal minimum dat ontegenzeglijk beter is dan het Nederlandse stelsel van het sociaal minimum en veel van de afwijkende keuzes zijn niet direct te herleiden naar betere resultaten.

Desondanks kunnen de hierboven genoemde voorbeelden als inspiratie dienen voor verbetering van onderdelen van het Nederlandse stelsel.

1. **Voorspelbaarheid en overzichtelijkheid**
   De landenvergelijking maakt inzichtelijk dat in alle onderzochte landen het vormgeven van een voorspelbaar en overzichtelijk stelsel een uitdaging is. Gerichte inkomensondersteuning lijkt moeilijk verenigbaar met een eenvoudig stelsel. Dat betekent echter niet dat er geen mogelijkheden zijn om te versimpelen, zoals het Verenigd Koninkrijk recent heeft laten zien. Het Verenigd Koninkrijk heeft haar sociale regelingen waar mogelijk gebundeld in de **Universal Credit**-regeling, waardoor het aantal regelingen, aanvraagprocessen en uitkeringsinstanties vanuit het perspectief van de ontvanger aanzienlijk is verminderd.

   De uitgangspunten om zoveel mogelijk inkomensstromen en voorwaarden te verenigen en te redeneren vanuit het gebruiksgemak van de ontvanger, zijn ook goed hanteerbaar voor pogingen om het Nederlandse stelsel te vereenvoudigen.

2. **Hoogte van het sociaal minimum**
   Op basis van de landenvergelijking kan geen conclusie worden gemaakt over welk land het beste presteert qua hoogte van het sociaal minimum. De landenvergelijking laat niet zien hoe de hoogte van het sociaal minimum wordt beïnvloed door de complexe wisselwerking van regelingen en voorwaarden die elk stelsel kenmerkt. Daarnaast verschilt per land wat men voor eenzelfde bedrag in euro's kan kopen.

   In een beperkte berekening voor vier huishoudtypes keert Denemarken de hoogste maandbedragen uit, gevolgd door Nederland. In Duitsland en Frankrijk zijn de gemiddelde maandbedragen het laagst. Verder valt op dat alleenstaanden in Nederland vergeleken met andere landen op relatief hoge

ondersteuning kunnen rekenen; terwijl het extra bedrag dat voor kinderen wordt uitgekeerd relatief laag is in Nederland.

3. **Het versterken van de positie van kinderen**
De landenvergelijking wijst uit dat in andere landen meer rekening wordt gehouden met de grootte en samenstelling van huishoudens dan in Nederland. In alle andere landen is het verschil tussen het inkomen voor huishoudens met en zonder kinderen groter dan in Nederland. Dat verschil is onder andere toe te schrijven aan meer genereuze kindregelingen.

Ook zijn er in de onderzochte landen meer initiatieven die directe ondersteuning aan kinderen mogelijk maken, zowel materieel als juridisch. In Nederland komen dergelijke naturabetalingen ook voor, maar nog mondjesmaat en ook vaak particulier georganiseerd. Het Deense voorbeeld waarbij minderjarigen onder specifieke omstandigheden zelf kindregelingen kunnen ontvangen lijkt ook voor de Nederlandse situatie een nuttig instrument om de positie te versterken van kwetsbare minderjarigen zonder adequaat ondersteunende ouders.

4. **Investeren in activeringsbeleid**
Het activeringsbeleid verschilt tussen de onderzochte landen. De onderzochte landen kennen uiteenlopende bijverdiengrenzen, bedoeld om mensen aan te sporen weer aan het werk te gaan met behoud van uitkering. Handvaten voor het Nederlandse beleid hierbij zijn om te kijken naar mogelijkheden voor een verhoging van de bijverdiengrenzen, een lichtere verrekening voor of na het overschrijden van het grensbedrag, of het verruimen van de periode waarin bijverdienen mag. Hierbij moet wel in acht worden genomen dat een verhoging van de bijverdiengrenzen ten koste kan gaan van de gerichtheid en uiteindelijk de houdbaarheid van het stelsel. Het Deens voorbeeld leert echter dat een vrijlating voor inkomen uit werk, waarbij 3,73 euro per uur niet wordt gekort op de uitkering (geldig voor de eerste 160 gewerkte uren per maand) effectief kan zijn.

Daarnaast is met name het Deense activeringsmodel een goed voorbeeld van hoe een activeringsstelsel met gerichte interventies en persoonlijke aandacht kan worden vormgegeven. Veel van de aspecten van het Deense stelsel zijn ook aanwezig in Nederland, maar onderzoek maakt aannemelijk dat het Nederlandse stelsel minder vaak mogelijkheden biedt tot persoonlijk contact of opleiding. Het Deense stelsel leunt op afdoende kennis over wie de persoon in de uitkering is, en wat er voor die persoon nodig is om zelfvoorzienend te

worden. Hier kan Nederland nog voldoende stappen in zetten, bijvoorbeeld door betere gegevensuitwisseling wanneer een persoon overgaat van een WW-uitkering (bij het UWV) naar de bijstand (gemeente).

5. **Verhouding landelijk en lokaal beleid**
   Voor de relatie tussen landelijk en lokaal beleid hanteert Duitsland een nuttig principe: gemeentelijk inkomensbeleid dient zich enkel te richten op kosten die verschillen per gemeente en op individueel maatwerk. Kosten die over het hele land (grotendeels) gelijk zijn kunnen ook landelijk geregeld worden. Kosten die verschillen per regio of gemeente (zoals transportkosten of woonkosten) kunnen worden ondervangen door aanvullend lokaal beleid.

6. **Automatisering en harmonisering van toeslagen**
   De internationale vergelijking laat zien dat in verschillende landen het toeslagenstelsel is vergemakkelijkt voor ontvangers door aanvraagprocessen te harmoniseren en waar mogelijk automatisch toe te kennen voor mensen op het sociaal minimum. Toeslagen kunnen verder worden vereenvoudigd door uitvoerende instanties beter met elkaar te laten samenwerken, bijvoorbeeld door gegevens beter uit te wisselen om veranderingen in de leefsituatie zoveel mogelijk automatisch te registreren en te verwerken. Een voorbeeld is het Belgische Groeipakket, waar zowel generieke als specifieke kindregelingen gebundeld zijn in één uitkering met één aanvraagproces.

   Deze les kan worden doorgetrokken naar andere aspecten van de sociale zekerheid, maar is in de Nederlandse situatie het meest pregnant bij toeslagen, gezien de huidige problematiek.

In het volgende hoofdstuk zullen de handvaten van dit hoofdstuk worden ingezet voor de uitwerking van beleidsopties die genoemde knelpunten zo veel mogelijk kunnen verhelpen.

8 De pijlers van een zeker bestaan

8.1 Inleiding

De financiële bestaanszekerheid van een omvangrijke groep Nederlanders staat onder druk. Veel mensen met een uitkering of een laag inkomen hebben onvoldoende geld om rond te komen en mee te doen in de maatschappij. De afgelopen jaren is het aantal mensen in armoede weliswaar gedaald, door een combinatie van sterke groei van de werkgelegenheid en een aantal inkomensmaatregelen zoals de verhoging van het minimumloon. Maar zonder aanvullend beleid loopt het aantal mensen dat in armoede leeft op tot meer dan 1 miljoen, waaronder veel kinderen.

De Commissie heeft op basis van de analyses in het eerst rapport en in dit tweede rapport zeven beleidsuitdagingen geformuleerd, die moeten worden opgelost. Deze beleidsuitdagingen zijn:

1. Zorgen voor een toereikend inkomen
2. Versterken van de positie van kinderen
3. Investeren in een realistisch activeringsbeleid
4. Herstellen van de balans tussen Rijk en gemeenten, en tussen gemeenten onderling
5. Bieden van perspectief in specifieke situaties van ontoereikendheid
6. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van uitgaven
7. Zorgen voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van inkomsten

Structureel beleid is nodig om oplossingen te vinden voor deze zeven beleidsuitdagingen en om zekerheid te bieden voor de langere termijn. Alleen dan is het mogelijk om armoede in Nederland substantieel te reduceren, en om recht te doen aan artikel 20 van de Grondwet, waarin staat dat de bestaanszekerheid van de bevolking voorwerp van zorg is van de overheid. Structureel beleid voor de zeven beleidsuitdagingen ter versterking van de bestaanszekerheid van burgers is gebaseerd op de stelseldoelen en de stelselcriteria (zie hoofdstuk 1), en is in essentie gestoeld op twee pijlers: het bieden van een toereikend inkomensniveau en het zorgdragen voor een voorspelbaar en toegankelijk stelsel van het sociaal minimum dat uitvoerbaar en houdbaar is.

Pijler 1: een toereikend inkomensniveau

De eerste pijler is het bieden van een toereikend inkomensniveau. In het eerste rapport doet de Commissie een voorstel voor een norm voor het sociaal

minimum. Daarbij stelt de Commissie noodzakelijke uitgaven centraal. Dat betekent dat het sociaal minimum niet langer is gebaseerd op een inkomensnorm met een vaste verhouding tussen de bijstand en het minimumloon, maar is gebaseerd op een pakket van goederen en voorzieningen dat mensen nodig hebben om in de huidige Nederlandse samenleving rond te komen en mee te kunnen doen. De Commissie heeft in het eerste rapport ook een advies gegeven over de manier waarop het inkomen op korte termijn kan worden verhoogd om aan de voorgestelde norm te voldoen. In dit tweede rapport doet de Commissie vervolgens aanbevelingen om het besteedbaar inkomen in de toekomst op peil te houden. Dat vereist periodieke indexering en periodieke herijking van zowel de uitgavennormen voor het sociaal minimum als de inkomensregelingen op het niveau van het sociaal minimum.

Pijler 2: een voorspelbaar en toegankelijk stelsel dat uitvoerbaar en houdbaar is

De tweede pijler heeft betrekking op de vormgeving van het stelsel van het sociaal minimum. Er is in de afgelopen decennia een doolhof van landelijke regelingen, lokale regelingen en private initiatieven ontstaan. Veel burgers verdwalen daarin, waardoor zij onvoldoende gebruik maken van voorzieningen waar zij recht op hebben, of in problemen komen doordat achteraf blijkt dat zij geen recht hadden op een voorziening. Daarbij is het stelsel te veel gericht op activeringsprikkels, is de verhouding tussen Rijk en gemeenten te veel uit balans geraakt en biedt het stelsel onvoldoende perspectief in situaties waar mensen tussen wal en schip vallen.

De volgende paragrafen schetsen beleidsoplossingen om de twee pijlers nader te funderen. De kern daarvan is dat de rijksoverheid – naast het verhogen van het inkomen (rapport I) – het stelsel voorspelbaarder en toegankelijker moet maken. Dat geldt voor afzonderlijke elementen van het stelsel, maar ook voor het stelsel als geheel en de manier waarop verschillende regelingen op elkaar inwerken. Het activeringsbeleid moet realistisch zijn, en soepele overgangen tussen uitkering en werk mogelijk maken. Er moeten duidelijke kaders komen voor Rijksbeleid en gemeentelijk beleid, en er moeten oplossingen worden geboden voor specifieke situaties van ontoereikendheid. Ook moet de rijksoverheid werk maken van een hervorming van het toeslagenstelsel. In de uitwerking van de diverse beleidsoplossingen vormen de zeven grote beleidsuitdagingen het vertrekpunt. Wel wijkt de volgorde van behandeling af van de volgorde in de analysehoofdstukken.

8.2 Herijk en indexeer de hoogte van het sociaal minimum

- Veranker in de wet dat de regering elke vier jaar een commissie instelt die – met behulp van de expertise van SCP, Nibud en CBS – advies geeft over *periodieke herijking* van het sociaal minimum.
- Laat de indexatiesystematiek voor *periodieke indexatie* van alle inkomensregelingen in het stelsel van het sociaal minimum grotendeels zoals het nu is. Stop de sluipende verlaging van de bijstand.
- Overweeg om de 100/70-verhouding tussen minimumuitkering en wettelijk minimumloon los te laten, maar zorg dat werken blijft lonen.

Herijking en indexatie is nodig om het sociaal minimum in de toekomst op peil te houden

In het eerste rapport doet de Commissie een voorstel voor een norm voor het sociaal minimum, gebaseerd op noodzakelijke uitgaven. De Commissie heeft ook een advies gegeven over de manier waarop het inkomen op korte termijn kan worden verhoogd om aan deze norm te voldoen. Het is echter belangrijk dat het besteedbaar inkomen van huishoudens niet alleen op korte termijn wordt verhoogd, maar ook in de verdere toekomst op peil blijft, waarbij de verschillende stelseldoelen inkomensbescherming, sociale participatie en arbeidsmarktprikkels periodiek tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daarom doet de Commissie ook voorstellen voor een systematiek voor jaarlijkse indexatie en periodieke herijking.

Stel elke vier jaar een commissie in, die advies geeft over herijking van de sociaalminimumnormen

De Commissie adviseert om in de wet (bij voorkeur in de Participatiewet) te verankeren dat de regering elke vier jaar een commissie met experts instelt om te adviseren over herijking van de normen voor het sociaal minimum. Het gaat daarbij niet om herdefiniëring van het sociaal minimum, maar om een advies over een de technische (financiële) uitgangspunten in het stelsel van het sociaal minimum. De Commissie Parameters (in het kader van de Pensioenwet) kan daarbij als voorbeeld dienen.[1] De commissie voor herijking van de normen voor het sociaal minimum (in het vervolg: Commissie parameters sociaal minimum) maakt voor haar werk gebruik van de minimumvoorbeeldbegrotingen van het

1 Artikel 144 van de Pensioenwet en artikel 139 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling schijven voor dat de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen elke vijf jaar een commissie instelt, die een aantal belangrijke economische en rekenkundige uitgangspunten in het pensioenstelsel toetst, en daarover een advies uitbrengt. De commissie houdt daarbij rekening met financieel-economische ontwikkelingen.

Nibud en de armoedegrens van CBS/Nibud/SCP. Deze geven een goed beeld van de verschillende goederen en voorzieningen die in Nederland als minimaal noodzakelijk gelden. Daarmee vormen ze ijkpunten bij het bepalen van een passend sociaal minimum. Om te komen tot een advies over herijking van de normen voor het sociaal minimum, kan een commissie een actualisatie maken van de berekeningen over het saldo van inkomenscomponenten en uitgaven op basis van de minimumvoorbeeldbegrotingen en eventueel ook de armoedegrens, nieuwe inzichten formuleren over het flexbudget en de onderbouwing daarvan, of andere nieuwe inzichten formuleren die relevant kunnen zijn voor de vertaling van minimumvoorbeeldbegrotingen naar normen voor het sociaal minimum.

Samenstelling en doorlooptijd van een toekomstige commissie

In een commissie kunnen onafhankelijke deskundigen (zoals wetenschappers) en eventueel een buitenlandse expert op het gebied van referentiebudgetten deelnemen. Naast vertegenwoordigers van het Nibud kunnen ook vertegenwoordigers van het SCP en het CBS als expertlid deelnemen aan de commissie, of als vertegenwoordiger aanwezig zijn bij commissiebijeenkomsten. De doorlooptijd kan beperkt blijven tot ongeveer een half jaar. De voorgestelde frequentie van eens per vier jaar sluit aan bij de frequentie waarop het wettelijk minimumloon wordt geëvalueerd. De evaluatie van het minimumloon en het advies van een Commissie parameters sociaal minimum kunnen gezamenlijk als input dienen voor het nemen van maatregelen om het sociaal minimum te herijken. Bijlage 2 bij dit rapport bevat een figuur die een schematische weergave toont van hoe het proces eruit zou kunnen zien, welke actoren een rol hebben bij het leveren van input voor de herijking (bovenste helft figuur) en welke actoren een rol hebben bij het proces van herijking (onderste helft figuur).

Laat de systematiek voor periodieke indexatie van alle inkomensregelingen zoals het is

De Commissie adviseert om de indexatiesystematiek voor inkomensregelingen binnen het stelsel van het sociaal minimum onveranderd te laten. Dat betekent dat de indexatie van de minimumuitkeringen, de toeslagen, de kinderbijslag en de lokale regelingen blijft zoals het is. Het belangrijkste argument hiervoor is dat de huidige indexatiesystematiek doorgaans volstaat om het koopkrachtniveau op peil te houden gedurende de vierjaarlijkse periode tussen twee herijkingsmomenten. Uiteraard kunnen opvattingen over wat minimaal noodzakelijk is in de loop der tijd veranderen. Bij elk herijkingsmoment kunnen nieuwe inzichten hierover doorwerken in de normen voor het sociaal minimum.

Afwegingen bij de indexatiesystematiek van de bijstand

De bijstand wordt nu – vanwege de koppeling met het minimumloon – geïndexeerd met de ontwikkeling van de cao-lonen. Dat ligt vanuit het perspectief van het stimuleren van arbeidsdeelname voor de hand, omdat hiermee wordt geborgd dat de stap van uitkering naar werk door de jaren heen in dezelfde mate lonend blijft (als ook de belastingregels gelijk blijven). Vanuit het perspectief van financiële bestaanszekerheid ligt indexatie op basis van de prijsontwikkeling van de minimumvoorbeeldbegrotingen wellicht meer voor de hand, omdat de minimumvoorbeeldbegrotingen de basis vormen voor de norm voor het sociaal minimum. Daarmee wordt geborgd dat huishoudens die leven *op het niveau van het sociaal minimum* dezelfde goederen en diensten kunnen blijven kopen. De Commissie merkt echter op dat de cao-loonstijging in de meeste jaren hoger uitvalt dan de gemiddelde prijsstijging (cpi). Daarmee is het aannemelijk dat de bijstand in de periode tussen twee herijkingen min of meer op peil blijft.[2] Daarbij komt dat de Commissie het wenselijk acht om de afweging tussen inkomensbescherming en arbeidsmarktprikkels bij elk herijkingsmoment expliciet te maken.

Afwegingen bij de indexatiesystematiek van toeslagen, de kinderbijslag en lokale regelingen

De toeslagen en de kinderbijslag hebben elk een eigen indexatiemethode. Deze verschillende methodes maken het stelsel ingewikkeld. Tegelijkertijd sluiten de afzonderlijke indexatiemethodes van de toeslagen en de kinderbijslag wel goed aan bij de prijsontwikkeling van de gesubsidieerde uitgaven. Bovendien is er geen reden om aan te nemen dat de indexatiemethodes binnen een periode van vier jaar zullen leiden tot grote tekorten bij huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum. Wel is het wenselijk om op termijn (bij een hervorming van het toeslagenstelsel) het stelsel te versimpelen, idealiter met minder regelingen en/of een meer geharmoniseerde indexatiesystematiek. Wat betreft de indexatie van lokale regelingen merkt de Commissie op dat deze door gemeenten worden geïndexeerd. De Commissie doet hier verder geen uitspraken over, omdat het een te groot detailniveau zou vergen.

---

2 Het is denkbaar dat de prijzen van belangrijke bestedingen uit de minimumvoorbeeldbegrotingen sneller stijgen dan de gemiddelde prijzen (cpi). In de praktijk ligt de prijsontwikkeling van woninghuur, voeding en energie bijvoorbeeld hoger dan de gemiddelde cpi. Desondanks is het niet aannemelijk dat de bijstand bij reguliere indexatie binnen een periode van vier jaar (de periode tussen twee herijkingen) sterk zal achterblijven bij wat huishoudens nodig hebben, ervan uitgaande dat de hoogte van de bijstand bij een herijking goed wordt vastgesteld en geïmplementeerd.

Zorg dat indexatie daadwerkelijk leidt tot een hogere bijstand en maak een einde aan de jaarlijkse beleidsmatige bijstandsverlaging

De Commissie merkt op dat indexatie daadwerkelijk moet leiden tot een hogere bijstandsuitkering. Dat betekent dat de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand moet stoppen. De dubbele algemene heffingskorting in de bijstand zorgt ervoor dat mensen met een bijstandsuitkering extra geld ontvangen. Dit gebeurt door de algemene heffingskorting twee keer toe te passen op hun inkomen. Hierdoor valt het netto referentieloon van de bijstand hoger uit, wat resulteert in een hogere uitkering. Sinds 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting stapsgewijs afgebouwd, waardoor de bijstand elk jaar wordt verlaagd.[3] De afgelopen jaren is deze afbouw meermaals bevroren, maar bij ongewijzigd beleid valt de bijstand op termijn ongeveer 100 euro per maand lager uit voor een alleenstaande en ongeveer 140 euro voor een paar. Daarmee komt de financiële bestaanszekerheid van huishoudens op het sociaal minimum in gevaar. De Commissie is daarom van mening dat er een einde moet komen aan de jaarlijkse beleidsmatige bijstandsverlaging. Een mogelijkheid hiervoor is om gelijktijdig de minimumuitkeringen beleidsmatig te verhogen en de overdraagbaarheid van de dubbele AHK af te schaffen.

Overweeg om de 100/70-verhouding tussen bijstand en minimumloon los te laten

In theorie is er een vaste verhouding tussen de bijstand en het wettelijk minimumloon: een alleenstaande in de bijstand krijgt 70 procent van het netto referentieminimumloon, en een paar in de bijstand krijgt 100 procent van het netto referentieminimumloon. Deze verhouding is echter niet heilig voor de Commissie, vanwege twee redenen. De eerste reden is dat de verhouding tussen netto bijstand en netto minimumloon niet allesbepalend is voor de prikkel om te werken. Daarvoor is de verhouding tussen *feitelijk* besteedbaar inkomen op bijstandsniveau en *feitelijk* besteedbaar inkomen op minimumloonniveau relevant, dus het inkomen uit bijstand of loon *inclusief toeslagen en de effecten van de doorwerking van het belastingstelsel*. Op dit moment is het mogelijk om de verhouding tussen besteedbaar inkomen op bijstandsniveau versus minimumloonniveau aan te passen via de fiscaliteit of de toeslagen, zonder dat de 100/70-verhouding wordt aangepast. In de achterliggende jaren is dat ook gebeurd (zie hoofdstuk 3), waardoor de netto bijstand van een alleenstaande in de praktijk uitkomt op 62 procent van het feitelijke netto minimumloon, en de netto bijstand van een

---

3 Bedoeld wordt hier dat de bijstand *beleidsmatig* wordt verlaagd. Per saldo kan de bijstand in nominale termen alsnog stijgen, indien de reguliere indexatie hoger uitvalt dan de beleidsmatige verlaging.

paar komt uit op 89 procent van het feitelijke netto minimumloon. Dat toont aan dat de 100/70-verhouding een papieren werkelijkheid is geworden, die in de achterliggende jaren ook geregeld is aangepast. De tweede reden waarom de Commissie niet al te sterk hecht aan de 100/70-verhouding, is dat de analyse in het eerste rapport aanleiding geeft om het inkomen van paren in de bijstand meer te verhogen dan het inkomen van alleenstaanden, omdat zich bij paren grotere tekorten voordoen.

Kader 8.1 Afruil tussen inkomensbescherming en arbeidsmarktprikkels

De Commissie heeft in het eerste rapport geadviseerd om de bijstand te verhogen, in totaal met 14 procent, terwijl het advies was om het minimumloon met 7 procent te verhogen. Dat betekent dat de inkomensvooruitgang bij de stap van uitkering naar werk kleiner wordt. De Commissie is zich ervan bewust dat arbeidsmarktprikkels daarmee verslechteren. De afruil tussen inkomensbescherming, activering en gezonde overheidsfinanciën is onvermijdelijk. De Commissie accepteert dus dat de arbeidsmarktprikkels verslechteren als de inkomensbescherming verbetert, te meer omdat het eerste rapport heeft laten zien dat een verbetering van de inkomensbescherming nodig is. Overigens is de Commissie van mening dat een goed activeringsbeleid dit effect deels kan ondervangen. De volgende paragraaf gaat hier uitgebreider op in.

Zorg dat werken blijft lonen

De Commissie hecht uiteraard wel aan gezonde arbeidsmarktprikkels. Bij voorkeur zit er enige ruimte tussen de bijstand en het minimumloon. Het is in elk geval niet wenselijk dat mensen erop achteruit gaan als ze de stap van uitkering naar werk zetten. Op dit moment is de bijstand voor een paar 89 procent van het minimumloon.[4] Dat betekent dat er dus nog enige ruimte is om de bijstand te verhogen zonder dat het minimumloon verhoudingsgewijs meebeweegt. Daarnaast hecht de Commissie eraan dat de verhouding tussen bijstand en minimumloon alleen verandert na expliciete weging. Daarom adviseert de Commissie om de bijstand tweemaal per jaar te indexeren met hetzelfde percentage als het

---

4 Afhankelijk van de toeslagen die een huishouden ontvangt kan deze verhouding voor het *feitelijk besteedbaar inkomen* hoger of lager uitvallen.

minimumloon, en om elke vier jaar – bij de herijking – opnieuw de verhouding tussen bijstand en minimumloon te wegen. Daarmee wijzigt de verhouding tussen bijstand en minimumloon alleen na expliciete weging, waarbij alle relevante economische overwegingen kunnen worden meegewogen.

8.3 Investeer in een realistisch activeringsbeleid

- Zorg voor soepele overgangen tussen uitkering en werk;
- Zorg voor voldoende middelen voor actief arbeidsmarktbeleid voor mensen met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt. Experimenteer met verschillende activeringsinterventies en onderzoek wat wel en niet werkt;
- Stimuleer maatschappelijke participatie bij mensen die niet kunnen werken.

Zorg voor soepele overgangen tussen uitkering en werk

Als de rijksoverheid daadwerkelijk de primaire verantwoordelijkheid neemt voor de inkomensbescherming van burgers, inclusief de middelen voor sociale participatie, dan kunnen gemeenten zich meer richten op activering en toeleiding naar werk (zie kader 8.2). De afgelopen twintig jaar lag de focus in het rijksbeleid sterk op arbeidsdeelname. De afgelopen decennia zijn er veel banen bijgekomen; en in 2022 telde Nederland 9,5 miljoen werkenden.[5] Het aantal mensen in de bijstand is het laagste in tien jaar. Toch lukt het niet iedereen om (meer uren) te gaan werken, vaak uit angst voor de gevolgen voor hun inkomen en toeslagen.[6] Het is van belang dat de overheid soepele overgangen creëert tussen bijstandsuitkeringen en allerlei vormen van (deeltijd)werk, zodat mensen er in inkomen en perspectief op vooruitgaan. Ook als mensen vanuit werk weer terugvallen in een uitkering moet het stelsel van het sociaal minimum hier snel op kunnen inspelen. Het kan helpen om mensen hun sociale voorzieningen niet direct af te nemen om zo de overgangsfase naar werk te vergemakkelijken. De buitenlandvergelijking in hoofdstuk 7 leert dat Nederland als enige van de buurlanden een maximumtermijn aan de bijverdienperiode stelt. Om de bijverdiengrenzen te verruimen, kan de overheid het grensbedrag verhogen of de periode verruimen waarin iemand mag bijverdienen. Vooral het verruimen of afschaffen van de maximale bijverdienperiode lijkt kansrijk, aangezien andere landen geen dergelijke grens hanteren, zonder aantoonbare gevolgen voor de arbeidsdeelname. Ook binnen de sociale verzekeringen zijn veel hybride vormen van werk en inkomen mogelijk. Denk daarbij aan combinatie werk met een uitkering voor werkloosheid (WW) of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (WGA, Wajong).

5 CBS (2022) *Het aanbod van arbeid* (link)
6 Nationale Ombudsman (2022) *Sociale minima in de knel*, p. 15 (link)

Bij hybride inkomstenbronnen lopen mensen het risico om werkend arm te worden en in financiële problemen te komen.

Kader 8.2 Lokale bijstandsexperimenten: meer bijverdienen en begeleiden

Verschillende gemeenten hebben in de afgelopen jaren initiatieven ontwikkeld om mensen in de bijstand aan een baan te helpen. Sommige initiatieven zijn erop gericht werklozen toe te leiden naar regulier werk waaraan behoefte is. Een voorbeeld is de Amsterdamse Werkbrigade[7] of het Haagse Werkoffensief +500 om jaarlijks 500 mensen extra aan het werk te helpen.[8] Ook hebben gemeenten gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de Participatiewet biedt voor het geven van een bijverdienpremie. De gemeente Amsterdam heeft na een bijstandsexperiment besloten om de bijverdienpremie voor alle in deeltijd werkende bijstandsgerechtigden in Amsterdam in te voeren.[9] Wanneer iemand gaat werken, spaart de gemeente de premie automatisch op en keert het tweemaal per jaar uit. Uit het Amsterdamse onderzoek blijkt dat mensen die een premie ontvingen gemiddeld 1.400 euro kregen op jaarbasis. Ze vonden dat naar eigen zeggen (heel) belangrijk.[10] Ze ervaren het als 'een welverdiend extraatje', ze voelen zich erdoor gewaardeerd en het geeft wat extra lucht. Het is geen directe stimulans om (meer) te gaan werken, maar draagt wel bij aan het goede gevoel over werk. De eindevaluatie van het experiment leert dat financiële onzekerheid de arbeidsparticipatie in de weg staat en dat de aard en intensiteit van de begeleiding door klantmanagers van bijstandsgerechtigden ertoe doet. Vooral kwetsbare doelgroepen, zoals alleenstaande mannen, vrouwen in een gezin en mannen met een migratieachtergrond hebben baat bij extra persoonlijke aandacht en vertrouwen als uitgangspunt.[11]

---

7 Gemeente Amsterdam (2020) *Evaluatie werkbrigade* (link)

8 Gemeente Den Haag (2019) *Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage Werkoffensief + 500 en Halfjaarrapportage Werkoffensief +500* (link)

9 Elshout, J. en S. Bos (2021) *T2 Rapportage kwalitatief Amsterdams experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden* (link)

10 Beer, P. de (2021) *T2 Rapportage Amsterdams experiment met de Bijstand* (link)

11 Bos, De Beer, Elshout, Portielje en Van Berkel (2023) *Naar een werkzame bijstand. Bevindingen uit het Amsterdamse bijstandsexperiment*, Utrecht: Eburon (link)

Zorg voor voldoende middelen en inzicht in effectieve en kansrijke interventies voor actief arbeidsmarktbeleid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

De overheid wil dat mensen met een uitkering zoveel mogelijk aan het werk gaan. Sinds 2010 heeft de Rijksoverheid echter bijna een miljard euro bezuinigd op het re-integratiebudget.[12] Aanleiding hiervoor was ook dat gemeenten niet alle middelen daadwerkelijk uitgaven en dat er twijfels bestonden over de doelmatige besteding van het budget. Het re-integratiebudget per uitkeringsgerechtigde is volgens gemeentelijke organisaties vanaf 2010 gedaald van 4.500 naar 1.500 euro.[13] Voor lang niet alle uitkeringsgerechtigden zijn er nu voldoende intensieve ondersteuningstrajecten beschikbaar.[14]

Bij de herziening van de Participatiewet krijgen gemeenten meer mogelijkheden om het activerend arbeidsmarktbeleid te vernieuwen. Veel gemeenten hebben daarmee al geëxperimenteerd. Kansrijk zijn vooral de ontwikkeling van persoonsgerichte aanpakken die werken en leren combineren en waarin ook aandacht is voor preventief beleid ter voorkoming van uitval. Als er een les te trekken valt uit de lokale bijstandsexperimenten, is het dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in de mate waarin interventies effect hebben op de uitstroom naar werk. Het blijkt zinvol om dit soort experimenten langduriger te monitoren om beter inzicht te krijgen in wat wel en niet werkt.[15]

Uit nationale en internationale meta-analyses blijkt dat bepaalde vormen van actief arbeidsmarktbeleid effectief en kansrijk zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan te helpen.[16] Voor werklozen met beperkte afstand tot de arbeidsmarkt kunnen sancties of de dreiging van sancties effectief zijn, bijvoorbeeld een waarschuwing of een korting op de uitkering als mensen niet voldoen aan de sollicitatieplicht of een aangeboden baan niet willen accepteren. Sancties of de dreiging van sancties kunnen werklozen ertoe aanzetten om harder te zoeken naar een baan of sneller een baan te accepteren, hoewel ze ook negatief kunnen uitpakken.[17] Naast het stimuleren van bijstandsgerechtigden via

---

12 Berenschot (2021) *Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet* (link)
13 VNG (2019) *Bestuurlijke reactie VNG, G4, G40, Divosa en Cedris evaluatie Participatiewet*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten (link)
14 Koster, Y de (2019) *Bezuiniging op participatiewet heeft niet goed uitgepakt.* Binnenlands bestuur (link)
15 Boer, H. de, J. Bolhaar, J., E. Jongen, E. en A. Zulkarnain (2020) *Evaluatie experimenten Participatiewet: Effecten op de uitstroom naar werk*, CPB Notitie (link)
16 CPB (2020) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid update* (link)
17 Verlaat et al. (2021) *Sancties voor burgers: Een bruikbaar instrument voor gedragsverandering?* (link)

financiële prikkels hanteren de buurlanden ook activeringsbeleid gericht op individuele begeleiding. Vooral Denemarken zet in op intensieve begeleiding naar werk, en maakt daarbij nadrukkelijk onderscheid op basis van leeftijd en genoten opleiding (zie kader 8.3).

Kader 8.3 Leren van het Deense activerende arbeidsmarktbeleid voor jongeren

Het Deens beleid schrijft voor dat mensen onder de 30 jaar zonder opleiding met een bijstandsuitkering zo snel mogelijk een opleiding moeten afronden. De overheid steunt hierin door de opleiding te financieren en actief te begeleiden. Wanneer iemand niet in staat is om aan een opleiding te beginnen, zal het re-integratietraject zich primair richten op iemand geschikt krijgen voor het volgen van een opleiding. Wanneer iemand beschikbaar voor werk is, zal deze persoon in veel situaties een lagere uitkering ontvangen. Bij mensen ouder dan 30 jaar is de toegang tot en hoogte van de bijstand niet afhankelijk van beschikbaarheid of een genoten opleiding. Nederland kan leren van het Deense systeem waarbij gemeenten op basis van duidelijke kaders kijken naar de mogelijkheden van een individu om weer te gaan werken. Een dergelijk systeem geeft de begeleider duidelijke handvaten en gaat willekeur tegen. Door de populatie systematisch beter in beeld te krijgen, is het eenvoudiger om maatwerk toe te passen bij verdere begeleiding.

Begeleiding is ook nodig bij mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, zoals mensen zonder startkwalificatie, langdurig werklozen en mensen met een arbeidsbeperking. Succesvolle programma's die personen begeleiden naar regulier werk, kenmerken zich vooral door een individuele, op maat gemaakte aanpak met face-to-facecontacten met adviseurs, begeleiders of klantmanagers. Succesvolle programma's zorgen voor een juiste match tussen de vraag van de arbeidsmarkt en het aanbod aan werkzoekenden. Daarvoor zijn verschillende instrumenten bruikbaar, zoals scholingsprogramma's die de kennis en vaardigheden van werkzoekenden vergroten, of tijdelijke loonkostensubsidies om werkervaring op te doen. Vaak gaat het erom een combinatie van maatregelen in te zetten die passen bij een persoon, waarbij ook aandacht is voor de aanwezigheid van eventuele andere problemen die een belemmering kunnen vormen. Denk daarbij aan het hebben van schulden of het ontbreken van een stabiele woonsituatie. Sommige mensen kunnen hun duurzame inzetbaarheid vergro-

ten met een startkwalificatie of een leerwerktraject, terwijl anderen zijn geholpen met een traject voor schuldhulpverlening. Scholingstrajecten kunnen nuttig zijn, maar kunnen personen er ook van weerhouden actief naar werk te zoeken. Het meest effectief is het trainen van vaardigheden die op de arbeidsmarkt echt nodig zijn, vooral in de private sector. Bij bepaalde groepen is werkend leren van belang, waarbij de scholing op de werkplek plaatsvindt. Sommige groepen hebben intensieve begeleiding nodig, vaak over een langere periode. Ook als een persoon regulier werk heeft, kan begeleiding nodig zijn om uitval te voorkomen of begeleiding naar een nieuwe baan mogelijk te maken.

Het activerend arbeidsmarktbeleid kent echter ook zijn grenzen, die de overheid moet erkennen.[18] Er komen steeds meer nieuwe doelgroepen arbeidsbeperkten in de Participatiewet doordat de Wajong en de Wsw zijn afgesloten voor nieuwe instroom. Zij hebben wel arbeidsvermogen, maar ook een medische urenbeperking, waardoor zij waarschijnlijk voor de rest van hun arbeidzame leven zijn aangewezen op aanvullende algemene bijstand.

Stimuleer maatschappelijke participatie bij mensen die niet kunnen werken

Voor sommige personen is de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt zo groot dat het niet realistisch is te verwachten dat zij een baan verwerven.[19] Voor zeer laaggeletterden en personen met gezondheidsproblemen kunnen vormen van beschutte arbeid, vrijwilligerswerk of het creëren van basisbanen zinvol zijn. Verschillende gemeenten hebben geëxperimenteerd met het creëren van basisbanen voor mensen die geen perspectief hebben op de reguliere arbeidsmarkt en die anders langdurig afhankelijk blijven van de bijstand.[20] En dan zal er altijd een groep overblijven die niet kan werken, maar wel zinvolle sociale activiteiten of dagbesteding nodig heeft om niet in een isolement te raken. Sociale hulpverleners van het wijkteam kunnen vanuit een brede blik op welzijn mensen hierbij helpen.

8.4 Versterk de positie van kinderen

– Versterk de inkomenspositie van gezinnen met minderjarige kinderen.
– Versterk de positie van kinderen van wie de ouders niet aan de onderhoudsplicht willen of kunnen voldoen.
– Realiseer een (voorwaardelijk) zelfstandig recht voor minderjarige kinderen.

---

18 Zie WRR (2020) Het betere werk (link); Commissie Borstlap (2020) In wat voor land willen we werken (link).
19 WRR (2020) Het betere werk (link)
20 WRR (2020) Het betere werk (link)

Versterk de inkomenspositie van gezinnen met minderjarige kinderen

De Commissie adviseert om de inkomenspositie van gezinnen met kinderen te versterken, zoals staat aangegeven in het eerste rapport. Daarin adviseerde de Commissie al dat het hard nodig is om op korte termijn vooral het besteedbaar inkomen van gezinnen met kinderen op het sociaal minimum te verhogen. De internationale vergelijking zet dit punt nog verder kracht bij: empirisch onderzoek wijst uit dat in andere landen meer rekening wordt gehouden met de grootte en samenstelling van huishoudens dan in Nederland. Daarnaast zijn de publieke uitgaven aan regelingen voor gezinnen met kinderen in Nederland relatief laag ten opzichte van andere Europese landen.[21]

Verbeter de positie van minderjarige kinderen en jongeren van wie de ouders niet aan de onderhoudsplicht willen of kunnen voldoen.

Er zijn situaties waarin kinderen geen volledige toegang tot de sociale zekerheid hebben, omdat hun ouders de kindspecifieke inkomensondersteuning die ze ontvangen niet (volledig) aan hen besteden. Dit kan komen door verwijtbaar handelen van de ouders. De Commissie is echter van mening dat de situatie van het kind als uitgangspunt moet dienen. Het is onwenselijk dat kinderen de dupe worden van overheidshandelen als gevolg van verwijtbaar gedrag van ouders. Voorzieningen in natura kunnen in die gevallen een uitkomst bieden, vooral op het gebied van regelingen gericht op de sociale participatie van kinderen (bijvoorbeeld kosten voor sportdeelname of extra schoolactiviteiten). Een goed voorbeeld hiervan zijn de recent ingevoerde gratis schoolmaaltijden, waar één op de zes scholen in Nederland inmiddels gebruik van maakt.[22] Door aanvullend aanbod te regelen is de kans nagenoeg 100 procent dat de ondersteuning ook daadwerkelijk bij het kind terechtkomt waarvoor het bedoeld is.

De zelfstandige positie van kinderen kan ook worden versterkt door het creëren van een wettelijk recht op basisvoorzieningen voor kinderen. Bijvoorbeeld door te regelen dat nutsbedrijven huishoudens met inwonende minderjarigen niet mogen afsluiten van drinkwater, gas en elektriciteit. Het huidige beleid kent al veel waarborgen om afsluiting te voorkomen, maar daarin is het gedrag van de ouders leidend. Het is dus mogelijk dat gezinnen met kinderen van drinkwater, gas of elektriciteit worden afgesloten wanneer ouders de rekening niet betalen. Door het recht voor kinderen wettelijk te verankeren, sluit de overheid per definitie situaties uit waarin kinderen (door het handelen van de ouders) geen toe-

21 Caminada, K. en K. Goudswaard (2023) *Beoogde vermindering van kinderarmoede vergt steviger beleid, ESB* (te verschijnen)

22 NOS (2023) *Ruim 1300 scholen melden zich aan voor gratis maaltijden* (link)

gang meer hebben tot basisvoorzieningen. De Commissie is zich ervan bewust dat dit (beperkte) extra kosten met zich meebrengt voor leveranciers van drinkwater en energie, maar acht dat acceptabel als daarmee kan worden voorkomen dat kinderen in situaties belanden zonder basisvoorzieningen.

Realiseer een (voorwaardelijk) zelfstandig recht voor minderjarige kinderen

In situaties dat ouders niet in beeld zijn of redelijkerwijs niet in staat zijn om aan hun onderhoudsplicht te voldoen, is aanvullende inkomensondersteuning voor kinderen wenselijk. De analyse in hoofdstuk 6 van dit rapport toont echter aan dat het uiterst moeilijk is voor kinderen om volledig onafhankelijk van hun ouders te worden op het gebied van inkomensondersteuning, bijvoorbeeld doordat de kinderbijslag alleen door ouders kan worden aangevraagd.

De Commissie is van mening dat het principe dat de ouders primair verantwoordelijk zijn voor de verzorging van het kind leidend moet blijven, en dat het kind zich hieraan niet naar eigen behoefte kan onttrekken. Directe inkomensondersteuning aan kinderen dient daarom alleen als laatste redmiddel in situaties waar het aannemelijk is dat de ouders in vergaande mate niet willen of kunnen voldoen aan hun onderhoudsplicht. Ook dient het kind – al dan niet met hulp van derden – in staat te zijn om zelfstandig verantwoord om te gaan met een aanvullend inkomen. Een dergelijke regeling zal altijd gebaseerd moeten zijn op maatwerk, gericht op de specifieke situatie, behoeften, en het denk- en doenvermogen van het kind en de (nalatige) ouders.

8.5 Herstel de balans tussen Rijk en gemeenten en tussen gemeenten onderling

- Zorg dat de basis van landelijke regelingen (algemene bijstand, toeslagen, etc.) toereikend is voor het merendeel van de mensen met een inkomen op het sociaal minimum.
- Doe landelijk wat landelijk kan.
- Harmoniseer de voorwaarden voor lokale regelingen.
- Wees terughoudend met het belasten van gemeenten met nieuwe taken.

De afgelopen decennia heeft de rijksoverheid steeds meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Ook heeft de actualiteit de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat de gemeenten meer taken zijn gaan vervullen. Als gevolg daarvan zijn veel mensen met een inkomen rond het sociaal minimum afhankelijk geraakt van lokaal beleid om rond te kunnen komen. Er zijn echter grote

verschillen tussen gemeenten, zowel wat betreft de voorwaarden als wat betreft de waarde van lokale regelingen.

De Commissie is van mening dat het Rijk primair verantwoordelijk is voor de inkomensbescherming van burgers. In voorkomende gevallen kunnen gemeenten aanvullende inkomensondersteuning bieden. Dit kan in twee situaties passend zijn:

1. Bij individueel maatwerk (individuele bijzondere bijstand).
2. Bij uitgaven waarvan de hoogte per regio verschilt. Er zijn in elk geval drie uitgavenposten waarbij sprake lijkt te zijn regionale verschillen:
   a. Woonlasten. Hoewel er geen signalen zijn dat er grote regionale verschillen bestaan in woonlasten in de sociale huursector, kan het wel zijn dat huishoudens die geen sociale huurwoning kunnen vinden in sommige regio's slechter af zijn, omdat de huren in de vrije sector hoger zijn. Dit geldt met name in de Randstad.
   b. Vervoerskosten. In plattelandsregio's zijn de afstanden groter en zijn openbaarvervoerverbindingen slechter. Dat kan leiden tot regionale verschillen in uitgaven aan vervoer. In principe zijn werkgevers verantwoordelijk voor een toereikende vergoeding voor woon-werkverkeer. Gemeenten kunnen een rol spelen bij ondersteuning in de kosten van verver in het kader van sociale participatie.
   c. Energiekosten: Energiearmoede komt vaker voor in plattelandsregio's en in de G4-gemeenten. Dat leidt tot regionale, gemeentelijke en binnenstedelijke verschillen in de behoefte aan inkomensondersteuning.

De Commissie adviseert om de balans tussen Rijk en gemeenten en tussen gemeenten onderling te herstellen langs vier lijnen:

1. De basis moet op orde zijn

De landelijke regelingen (algemene bijstand, toeslagen, etc.) moeten voor het merendeel van de mensen met een inkomen op het sociaal minimum toereikend zijn om rond te komen. Als het Rijk de basis op orde brengt, vermindert dat de noodzaak voor gemeenten om lokale regelingen vorm te geven.

2. Doe landelijk wat landelijk kan

Op dit moment hebben gemeenten regelingen die leiden tot verschillen die niet goed uitlegbaar zijn. Soms is dat het gevolg van een bewuste politieke keuzes op lokaal niveau, maar soms hebben gemeenten ook minder mogelijkheden. Gemeenten die relatief rijk zijn kunnen bijvoorbeeld royalere regelingen

opstellen dan gemeenten die relatief arm zijn. Het centraliseren van regelingen kan helpen om verschillen tussen gemeenten te verkleinen of weg te nemen. Voorbeelden van regelingen die volgens de Commissie landelijk kunnen worden vormgegeven, zijn de collectieve zorgverzekering (gemeentepolis), schoollaptops, het schoolontbijt of -lunch en vergoedingen voor beschermingsbewind.

Voor de gemeentepolis zou het Rijk samen met gemeenten op landelijk of regionaal niveau afspraken kunnen maken met zorgverzekeraars over bodemvoorwaarden of modelpolissen. Gemeenten worden dan niet alleen in de uitvoering ontlast, maar er kunnen wellicht ook betere polissen voor minima afgesloten worden. Het landelijke financieren of coördineren van onderwijsbenodigdheden zoals laptops kan eveneens de uitvoering van gemeenten ontlasten, en tegelijkertijd leiden tot betere en/of goedkopere spullen. Mogelijk kunnen gemeenten en lokale organisaties (zoals onderwijsinstellingen) een rol spelen bij de inrichting en uitvoering, bijvoorbeeld omdat zij beter in staat zijn om te beoordelen welke huishoudens of welke wijken gebaat zijn bij een bepaalde regeling. Dit zou het geval kunnen zijn bij voorzieningen in natura (zoals het schoolontbijt of -lunch). Voor vergoedingen voor beschermingsbewind geldt al dat de normen hiervoor landelijk zijn vastgesteld. Het kan praktisch zijn om aanvraag en toekenning hiervan door gemeenten te laten afhandelen, maar het ligt voor de hand om de financiering landelijk te regelen.

3. Harmoniseer de voorwaarden voor lokale regelingen

Gelijke gevallen moeten zoveel mogelijk een gelijke behandeling krijgen. De verschillen tussen gemeenten kunnen groot zijn, zowel wat betreft de definiëring van de doelgroep als in de bedragen of vergoedingen waar inwoners recht op hebben. Het kan hierbij gaan om verschillen tot honderden euro's per maand, afhankelijk van de woonplaats en de huishoudsamenstelling. Dit leidt tot rechtsongelijkheid, en bovendien is het voor veel burgers te ingewikkeld en kan het leiden tot niet-gebruik. Rijk en gemeenten moeten daarom in onderling overleg komen tot eenduidige regels en voorwaarden, waaraan burgers rechten kunnen ontlenen, zodat gelijke gevallen een gelijke behandeling krijgen. Dit betekent niet dat iedereen hetzelfde krijgt en dat elke gemeente haar beleid op dezelfde wijze vormgeeft. Er kan immers sprake zijn van ongelijke gevallen, bijvoorbeeld in geval van lokale en regionale verschillen met betrekking tot woonlasten en energie- en vervoerskosten.

Het harmoniseren van lokale regelingen en het vergelijken van lokale en regionale verschillen kan worden vormgegeven door middel van benchmarks of via de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale inclusie (sociale

OCM), zoals de Europese Commissie deze hanteert om sociaal beleid van lidstaten met elkaar te vergelijken en via goede voorbeelden de voortgang van sociaal beleid volgens de gemeenschappelijke doelstellingen te meten.[23]

4. Wees terughoudend met het belasten van gemeenten met nieuwe taken

De afgelopen jaren hebben gemeenten veel nieuwe (tijdelijke) taken uitgevoerd, zoals de Studietoeslag, de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK), compensatieregeling leefgeld Oekraïners en de energietoeslag. De uitvoering door gemeenten staat onder druk. Het Rijk moet daarom proberen te vermijden om nieuwe regelingen bij gemeenten te beleggen. Als het Rijk gemeenten minder zwaar belast, dan zullen zij beter in staat zijn om als laatste vangnet maatwerk te bieden in individuele gevallen via de bijzondere bijstand. Uiteindelijk zullen inwoners met geldzorgen, in armoede of met schulden zich melden bij hun gemeente. Gemeenten kennen de realiteit van de maatschappelijke en persoonlijke problemen die bestaansonzekerheid met zich meebrengt.

8.6 Bied perspectief in situaties van ontoereikendheid

- Bied en benut ruimte voor maatwerk om individuele schrijnende gevallen op te lossen.
- Houd meer rekening met de samenstelling en het daadwerkelijke inkomen van het huishouden bij de vaststelling van de uitkeringshoogte.
- Borg de beslagvrije voet en voorkom kostenoploop bij situaties van schulden.
- Zorg voor een betere aansluiting van inkomensondersteuning met de momenten waarop huishoudens hun uitgaven moeten doen.

In het hoofdstuk ‘Situaties van ontoereikendheid’ heeft de Commissie een vijftal knelpunten benoemd die aandacht behoeven in dit rapport. Twee van de benoemde situaties (positie van kinderen en situaties met hoge onvermijdbare uitgaven) worden in 8.4 en 8.7 behandeld. De overige drie knelpunten komen hieronder aan bod. Dit betreft situaties waarin een toepassing van de generieke regels tot schrijnende individuele uitkomsten leidt, situaties waarin mensen met

---

23 Als EU-lidstaten afspraken willen maken op een beleidsterrein waar de EU geen bevoegdheid heeft, wordt vaak de open coördinatiemethode (OCM) gebruikt. De EU-lidstaten spreken dan gezamenlijke doelstellingen af. Hoewel deze niet bindend en zonder consequenties zijn voor afzonderlijke lidstaten die deze doelen niet halen, is het idee achter de open coördinatiemethode dat lidstaten niet het slechtst willen presteren en daarom hun best zullen doen de doelstellingen wel te halen. Om wederzijds te leren wisselen lidstaten informatie en goede voorbeelden uit.

schulden dieper in de problemen raken, en situaties waarin momenten van betaling aanzienlijk later komen dan het moment dat kosten worden gemaakt.

Naast de onderstaande oplossingsrichtingen is de Commissie ook van mening dat verder onderzoek nodig is om een helder beeld te krijgen van de reële uitgaven in verschillende situaties voor mensen met een langdurige opname in een zorginstelling (Wlz).

Bied en benut ruimte voor maatwerk om individuele schrijnende gevallen op te lossen

De analyse in hoofdstuk 6 laat zien dat er altijd situaties zullen zijn die niet goed worden gedekt door generieke wetgeving, of waarin generieke wetgeving zelfs een pragmatische oplossing in de weg kan zitten. De wet biedt reeds mogelijkheden voor individuele behandelaars om pragmatisch met schrijnende gevallen om te gaan. Deze mogelijkheden kunnen worden verruimd, en in de uitvoering kan meer aandacht komen voor het handelen conform de bedoeling van de wet.[24] Dit geldt onder andere bij een verlaging van het inkomen door sanctionering, terugvordering of (gedeeltelijke) uitsluiting van een uitkering. Er moet sprake zijn van evenredigheid tussen de aanleiding voor deze besluiten en de zwaarte ervan.

Toepassing van maatwerk kan nodig zijn bij een situatie die niet goed past in het 'standaardbeeld' waarop wet- en regelgeving is geënt. Zo is het goed verdedigbaar dat in Nederland jongeren tussen de 18 en 21 jaar een lagere bijstand (295 euro per maand) ontvangen. Ouders hebben namelijk een zorgplicht en het is de bedoeling zij de uitkering aanvullen. Daarnaast is het wenselijk om jongeren te stimuleren om een vervolgopleiding te doen. Maar als een jongere geen zorgdragende ouders heeft (bijvoorbeeld vanwege een getroebleerde relatie) en het ook niet aannemelijk is dat hij/zij op korte termijn kan starten met werk of een opleiding (bijvoorbeeld door psychische problemen), is extra inkomensondersteuning nodig.

Daarnaast kan maatwerk ook nodig zijn wanneer toepassing van wet- en regelgeving naar inschatting van de behandelaar leidt tot verergering van de individuele problematiek, bijvoorbeeld bij een stapeling van problemen voor een persoon. Bovendien krijgt een hulpbehoevend persoon vaak te maken met verschillende zorg- en ondersteuningsregimes met eigen voorwaarden die tegenstrijdig kun-

24 Dit perspectief wordt o.a. uitgedragen door Stimulansz via de omgekeerde toets methodiek (link)

nen zijn met elkaar en leiden tot een onoverzichtelijke complexiteit. Hoe groter de complexiteit, hoe meer maatwerkoplossingen noodzakelijk zijn.

Omdat de beschreven situaties sterk contextafhankelijk zijn, kan er geen vast stramien voor de toepassing van maatwerk bestaan. Tegelijkertijd is een complete vrijbrief voor maatwerk niet wenselijk, aangezien dit kan leiden tot willekeur. Het is aan de Rijksoverheid, gemeenten en uitvoeringsorganisaties om ruimte te organiseren waardoor de uitvoerende professional kan beoordelen of een afwijking van de norm nodig is. In sommige gevallen is deze ruimte er in theorie al (zoals bij het onderbouwd kunnen afwijken van de jongerennorm in de bijstand), maar wordt de ruimte nog onvoldoende genomen.

In het kader van maatwerk is het behulpzaam dat de rechter indringender gaat toetsen aan het evenredigheidsbeginsel, wat inhoudt dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding met het beoogde doel van dat besluit.[25] Ook uitvoeringsorganen moeten hier meer gebruik van gaan maken. Een veelbelovend voorbeeld van de toepassing van maatwerk is de recente invoering van Maatwerkplaatsen bij onder andere SVB, UWV en verschillende gemeenten, waar professionals complexe situaties kunnen aandragen en bespreken met experts vanuit verschillende disciplines.[26] Door vanuit verschillende perspectieven naar een casus te kijken kan constructief gezocht worden naar de mogelijkheid voor een maatwerkoplossing. Daarnaast voedt het veelvuldig bespreken van casussen het lerend vermogen van uitvoerende organisaties en kan het nuttig zijn voor de doorontwikkeling van wet- en regelgeving. De Commissie juicht een dergelijke aanpak ten zeerste toe en roept ook de ijksoverheid op om uitvoeringsorganisaties en gemeenten hierin te ondersteunen waar mogelijk.

Houd meer rekening met de samenstelling van het huishouden bij de vaststelling van de uitkeringshoogte

Hoewel de Commissie geen nauwkeurig onderzoek heeft kunnen doen naar de toereikendheid van het inkomen van huishoudtypen met meerdere volwassenen, heeft de Commissie wel signalen gekregen dat de hoogte van een mini-

25 De hoogste bestuurlijke rechters zijn van een toetsing aan het ‘willekeurbeginsel’, overgestapt naar een toets aan het ‘evenredigheidsbeginsel’. Dit geeft meer ruimte om de belangen van de burger zwaarder mee te wegen. Zie o.a. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (link) en CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2207 (link)

26 UWV (2022) *Hoe maatwerk bij UWV het licht zag: verhalen uit de Maatwerkplaats* (link); SVB (2023) *Garage de bedoeling* (link)

mumuitkering voor huishoudens met meerdere volwassenen niet goed zijn afgestemd op de actuele uitgaven. Concreet gaat het dan over de toepassing van equivalentiefactoren binnen de Participatiewet. Equivalentiefactoren spelen in op schaalvoordelen die ontstaan bij het delen van kosten in een gezamenlijke huishouding. Deze schaalvoordelen treden echter niet altijd op, of kunnen minder gunstig zijn dan de uitkeringsbedragen veronderstellen. Zo wordt bijvoorbeeld een huishouden met drie individuele volwassenen vanaf 27 jaar momenteel op dezelfde manier behandeld als een huishouden van een paar met een kind vanaf 27 jaar, terwijl het aannemelijk is dat schaalvoordelen in de eerste situatie minder groot zijn dan in de tweede. De Commissie adviseert daarom om nader te bezien in hoeverre de gehanteerde equivalentiefactoren adequaat zijn, en om bij de vaststelling van de uitkeringshoogte meer rekening te houden met de samenstelling van het huishouden. Het werk van het Nibud rondom de actualisatie van de minimumvoorbeeldbegrotingen biedt hiervoor nuttige aanknopingspunten.

Borg de beslagvrije voet en voorkom kostenoploop bij situaties van schulden

Te hoge verplichtingen aan het aflossen van schulden leiden tot een ontoereikend inkomen. In het huidige incassostelsel richten schuldeisers zich op het incasseren van de eigen vordering. Ze hoeven daarbij geen rekening te houden met het inkomen en de aflossingscapaciteit van de debiteur. Bij beslaglegging (de executiefase) zijn schuldeisers verplicht om hun handelen op de andere schuldeisers af te stemmen en rekening te houden met de aflossingscapaciteit van de persoon met schulden via de systematiek van de beslagvrije voet (gelijk aan 95 procent van het geldend sociaal minimum). In de fase vóór beslaglegging (incassofase) is hier geen sprake van.

Om mensen die moeten rondkomen van het sociaal minimum enige bescherming te bieden, is het van belang dat er wordt voorzien in twee zaken.[27] Allereerst dient de beslagvrije voet altijd te worden gewaarborgd, zowel in de incassofase als in de executiefase. In het licht van ontoereikendheid is het van groot belang dat de beslagvrije voet in alle gevallen waar mensen betalen aan schulden een absolute ondergrens vormt. In de incassofase vraagt dit dat debiteuren hun beslagvrije voet door een onafhankelijke partij (schuldhulpverlening, bewindvoerder, gerechtsdeurwaarder) kunnen laten vaststellen zodat zij betalingsverzoeken kunnen afwijzen als die ertoe leiden dat het inkomen onder de beslagvrije voet

27 Zie in dit kader ook het nader te verschijnen rapport ‘Schulden klein houden en perspectief bieden’ van Anton Moerman & Nadja Jungmann, dat een mogelijke uitwerking van deze oplossingsrichting presenteert.

uitkomt. In de executiefase vraagt dit een steviger informatie-uitwisseling tussen overheidsschuldeisers en gerechtsdeurwaarders.

Ten tweede is het van belang dat de huidige kostenoploop afneemt. In het huidige stelsel worden onredelijk hoge kosten in rekening gebracht waardoor bij een inkomen op het sociaal minimum de kosten vaak sneller oplopen dan er betaalcapaciteit beschikbaar is. In die dynamiek blijft het inkomen ontoereikend en is er geen uitzicht op verbetering. Het is van belang het incassosysteem zo te herijken dat zij niet langer escalatie in de hand werkt. Inning zou gericht moeten zijn op het naar rato verdelen van de afloscapaciteit in plaats van op de inning van afzonderlijke vorderingen door schuldeisers. Als schuldeisers de beschikbare betaalcapaciteit naar rato van de oorspronkelijke schuld zouden delen, vermindert dat de prikkel weg om volgende kostenverhogende maatregelen in te zetten. Daardoor worden debiteuren minder geconfronteerd met steeds hoger oplopende schuldsituaties.

De Commissie is zich ervan bewust dat bij toepassing van de beslagvrije voet mensen nog steeds onder het sociaal minimum zullen belanden. Desondanks is de Commissie van mening dat met de bovenstaande oplossingsrichting het stelsel substantieel meer perspectief biedt dan in de huidige situatie om uit schulden te komen.

De beslagvrije voet hanteren als absolute ondergrens voor het inkomen dient ook te gelden voor sancties bij lichte overtredingen van de uitkeringsvoorwaarden, bijvoorbeeld het niet tijdig nakomen van de informatieplicht. Momenteel is het beleid rondom sancties dermate streng dat veel gemeenten terughoudend zijn in het opleggen van sancties. Met een duidelijke ondergrens van het inkomen bij sancties (gelijk aan de beslagvrije voet) ontstaat er duidelijkheid voor zowel de uitkeringsontvanger als gemeente.

Zorg voor een betere aansluiting van inkomensondersteuning met de momenten waarop huishoudens hun uitgaven moeten doen

Het moment waarop uitbetaling van inkomensondersteuning plaatsvindt sluit vaak niet goed aan bij het moment waarop huishoudens een uitgave moeten doen. Dat geldt het sterkst bij compensatie voor incidentele schokken. Denk bijvoorbeeld aan de bijzondere bijstand (doorgaans declaratie achteraf) of de energietoeslag. Maar ook de kinderbijslag wordt pas uitgekeerd na afloop van een kwartaal. Door de vertraging raken huishoudens mogelijk in de knel, omdat zij onvoldoende buffers hebben om de schok op te kunnen vangen.

De overheid dient inkomensondersteuning zo in te richten dat de periode tussen het moment van uitbetaling en het moment waarop de kosten worden gemaakt zo kort mogelijk is. Dit kan onder meer door ondersteuning waar mogelijk via de vraagkant te regelen: zorg ervoor dat de kosten laag zijn, in plaats van de kosten achteraf compenseren met aanvullend inkomen. Voorschotten zijn ook mogelijk, maar zullen in veel gevallen de voorspelbaarheid en overzichtelijkheid aantasten voor de ontvanger.

8.7 Zorg voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid rond uitgaven

- Voorspelbaarheid en overzichtelijkheid vereist niet alleen beleid gericht op inkomsten, maar ook gericht op uitgaven. Dit geldt met name voor de uitgaven aan wonen, zorg en energie.
- Op dit moment bestaat er al veel overheidsbeleid rond wonen, zorg en energie, maar dat volstaat niet. Aanvullend beleid is nodig. Concreet benoemt de Commissie drie dingen:
  1. Zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen;
  2. Bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen hoge uitgaven aan energie;
  3. Bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen een stapeling van zorgkosten.
- Zolang benodigde stelselaanpassingen nog niet zijn gerealiseerd, kan maatwerk een oplossing zijn.

Zorg dat huishoudens met een laag inkomen zijn beschermd tegen hoge uitgaven

Doorgaans ligt de focus bij het ondersteunen van huishoudens met een laag inkomen op inkomensregelingen. Een inkomensregeling is echter niet altijd een effectief instrument. Dit is met name het geval als vooraf niet duidelijk is hoe hoog bepaalde uitgaven zijn. Als de hoogte van uitgaven onvoorspelbaar is, dan biedt een inkomensregeling vaak ofwel te veel ondersteuning, ofwel te weinig, of de ondersteuning komt te laat. Door onvoorspelbare uitgaven kan het gebeuren dat huishoudens – ondanks een voorspelbaar en zeker inkomen – toch niet rondkomen. In de coronaperiode en tijdens de energiecrisis is duidelijk geworden hoe lastig het is om huishoudens bij onvoorspelbare uitgaven te ondersteunen via inkomensregelingen. De Commissie is daarom van mening dat het verstandiger is om het probleem bij de bron aan te pakken. Stelsels moeten zodanig zijn ingericht, dat mensen met een laag inkomen zijn beschermd tegen hoge uitgaven. Dit geldt met name voor hoge uitgaven aan wonen, zorg en energie.

Aanvullend beleid over wonen, zorg en energie is noodzakelijk

De Nibud-begrotingen laten zien dat uitgaven aan wonen, zorg en energie gezamenlijk een belangrijk deel van de minimaal noodzakelijke uitgaven vormen. Daarnaast laat hoofdstuk 6 zien dat er juist bij uitgaven aan wonen, zorg en energie sprake kan zijn van hoge onvermijdbare uitgaven. Daarom is met name op deze domeinen beleid noodzakelijk. Op dit moment bestaat er al veel overheidsbeleid rond wonen, zorg en energie. De overheid stelt regels over het aanbod en over de toegang voor burgers. Woningcorporaties hebben bijvoorbeeld een wettelijke taak om sociale huurwoningen aan te bieden, de overheid stelt regels over welke huishoudens onder welke voorwaarden recht hebben op een sociale huurwoning, welke huurprijs een woningcorporatie maximaal mag vragen en hoeveel de huur elk jaar mag stijgen. In meerdere of mindere mate gelden er vergelijkbare regels voor het aanbod, de toegang en de prijzen van zorg en energie. Het huidige beleid volstaat echter niet. Er is een tekort aan beschikbare sociale huurwoningen, waardoor er lange wachtlijsten zijn ontstaan. Huishoudens hebben soms te maken met een stapeling van zorgkosten, waardoor zij zorg niet kunnen betalen. En als de energieprijzen stijgen, is er geen mechanisme dat huishoudens met een laag inkomen beschermt tegen extreem hoge kosten. Aanvullend beleid is daarom nodig om voorspelbaarheid en overzichtelijkheid te vergroten. De Commissie is zich ervan bewust dat oplossingen grotendeels buiten het stelsel van het sociaal minimum liggen. Daarom geeft de Commissie drie aandachtspunten mee, zonder hier gedetailleerd op in te gaan.

1. Zorg voor meer beschikbare sociale huurwoningen

Bij sociale huurwoningen zit het probleem met name in de beschikbaarheid. Huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum in een sociale huurwoning hebben doorgaans een betaalbare woning. Huishoudens zonder sociale huurwoning moeten – noodgedwongen – uitwijken naar een duurdere woning, waardoor de kosten snel kunnen oplopen. Als er meer sociale huurwoningen beschikbaar komen voor huishoudens met een laag inkomen, maakt dat huishoudens minder kwetsbaar voor hoge uitgaven aan wonen.

2. Bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen hoge uitgaven aan energie

In 2023 geldt er een tijdelijk prijsplafond voor energie, maar normaliter is er geen mechanisme om huishoudens met een laag inkomen te beschermen tegen hoge energieprijzen. Als gevolg daarvan zijn huishoudens kwetsbaar voor snel stijgende energieprijzen. Een belangrijke stap in het beschermen van huishoudens tegen hoge uitgaven aan energie is het verlagen van het energie*verbruik* door het isoleren van woningen. Isolatie is belangrijk voor huurders in corporatiewonin-

gen, maar ook huurders in een vrijesectorwoning of mensen in een koopwoning. Daarnaast kunnen huishoudens worden beschermd tegen hoge energie*prijzen* door aan huishoudens met een laag inkomen een lager tarief in rekening te brengen (sociaal tarief), of door huishoudens tot een bepaald verbruik een laag tarief in rekening te brengen. Het Belgische systeem kan daarbij inspiratie bieden (zie kader 8.4).

Kader 8.4 Sociaal tarief voor water en energie in België

In België hebben huishoudens met een laag inkomen recht op een lager tarief voor gas, elektriciteit en water[28] Dat houdt in dat mensen korting krijgen op de waterrekening en dat mensen een lager tarief betalen voor gas en elektriciteit. Het sociaal tarief voor water geeft 80 procent korting op de waterrekening, bij energie is het sociaal tarief doorgaans 30 procent goedkoper dan het gemiddelde tarief. Het sociaal tarief voor energie beschermt ook tegen prijsstijgingen, omdat het een vast tarief is, dat bij alle energieleveranciers hetzelfde is. In de meeste gevallen wordt het sociaal tarief automatisch doorberekend aan de consument, zonder dat zij dit zelf hoeven aan te vragen. Mensen met een sociaal tarief worden ook wel "beschermde afnemer" genoemd. Dat brengt ook andere voordelen met zich mee. Netbeheerders en leveranciers van water en energie mogen bijvoorbeeld geen kosten in rekening brengen voor het verzenden van betalingsherinneringen. Daarnaast komen beschermde afnemers in aanmerking voor een gratis energiescan of een waterscan (waarbij een expert langskomt om bespaartips te geven), korting bij de aankoop van een energiezuinige wasmachine, koelkast of diepvries, en subsidies voor isolatiemaatregelen.

3. Bescherm huishoudens met een laag inkomen tegen een stapeling van zorgkosten

Zorgkosten worden doorgaans vergoed, maar voor verschillende zorgvormen gelden eigen bijdragen. Het heffen van een eigen bijdrage is verdedigbaar om de zorg betaalbaar te houden, maar het leidt ook tot een stapeling van uitgaven voor huishoudens die gebruikmaken van verschillende zorgvormen. De Commissie

28 Vlaanderen.be (2023) *Sociaal tarief voor elektriciteit en aardgas (sociale maximumprijzen)* (link); Vlaanderen.be (2023) *Sociaal tarief voor water* (link); Vlaanderen.be (2023) *Voordelen en premies voor beschermde afnemers* (link)

is van mening dat de stapeling van eigen bijdragen niet mag leiden tot hoge uitgaven aan zorg.

Maatwerk kan op korte en middellange termijn een oplossing zijn

De Commissie is zich ervan bewust dat het tijd kost om bovengenoemde aanbevelingen te realiseren. Het valt dus niet te verwachten dat de genoemde aanpassingen op korte termijn zijn gerealiseerd. In de tussentijd is dus een andere oplossing nodig. Inkomensaanvullingen in de vorm van maatwerkoplossingen zijn hiervoor de geëigende oplossing. Als iemand noodgedwongen in een duurdere woning woont, of hogere kosten heeft, dan moet er een keukentafelgesprek plaatsvinden en dan moet diegene daarvoor compensatie krijgen. Het Belgische systeem, waarin gemeenten veel vrijheid hebben, kan hiervoor als voorbeeld dienen.

8.8 Zorg voor voorspelbaarheid en overzichtelijkheid rond inkomsten

- Voorspelbaarheid en overzichtelijkheid rond inkomsten vereist samenhang tussen alle regelingen.
- Bij de vormgeving van een stelsel is altijd sprake van afruilen. Perfecte oplossingen bestaan niet. Er zijn dus verschillende routes om het stelsel te verbeteren.
- De Commissie spreekt geen voorkeur uit voor concrete specifieke varianten, maar bepleit vier leidende principes:
  1. Stel het bieden van inkomensbescherming en zekerheid vooraf centraal;
  2. Geef politieke sturing aan het proces om te komen tot een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum;
  3. Kijk verder dan alleen financiële doelmatigheid bij het maken van politieke keuzes;
  4. Zorg dat de randvoorwaarden voor een stelselwijziging op orde zijn.

Hoofdstukken 3 tot en met 5 laten zien dat het stelsel van inkomensondersteuning zeer gericht is, maar (mede als gevolg daarvan) ook te ingewikkeld en te onvoorspelbaar is. Er zijn daarom grote aanpassingen nodig aan het stelsel van inkomsensondersteuning om meer voorspelbaarheid en overzichtelijkheid te bieden.

Voorspelbaarheid en overzichtelijkheid rond inkomsten vereist samenhang tussen alle regelingen

Regelingen moeten goed op elkaar aansluiten. Een stelsel van het sociaal minimum kan niet functioneren als regelingen niet goed aansluiten op de fiscaliteit of op andere socialezekerheidsregelingen (zoals een uitkering bij werkloosheid

of arbeidsongeschiktheid). Een pijnlijke illustratie daarvan is het probleem rond alleenverdienende huishoudens met een loongerelateerde uitkering: door de gebrekkige aansluiting van regelingen ontstaan situaties waar huishoudens alle regelingen aanvragen, maar toch minder te besteden hebben dan iemand met bijstand. Voor het bieden van voorspelbaarheid, toegankelijkheid en overzichtelijkheid is het dus cruciaal om alle inkomensregelingen in samenhang te bezien.

Bij de vormgeving van een stelsel van het sociaal minimum is altijd sprake van afruilen

Idealiter is er sprake van een stelsel dat voldoende inkomensbescherming biedt, activeert, voor iedereen begrijpelijk is, volledige zekerheid en voorspelbaarheid biedt aan burgers en uitvoerbaar is zonder dat de kosten uit de hand lopen. Dat kan niet allemaal tegelijk. Er is altijd sprake van afwegingen. Elke oplossing voor problemen in het huidige stelsel heeft – naast voordelen – ook nadelen. Alle rapporten die over de Nederlandse situatie zijn geschreven laten dat duidelijk zien. De wens om mensen tot op de euro nauwkeurig inkomensondersteuning te bieden gaat vaak ten koste van voorspelbaarheid en zekerheid. Omgekeerd gaat de wens om het stelsel eenvoudig en begrijpelijk te maken vaak ofwel ten koste van adequate inkomensondersteuning omdat een regeling te sober is, ofwel ten koste van houdbare overheidsfinanciën omdat een regeling te duur is. Verschillende onderzoeken over een basisinkomen (de ultieme variant van een eenvoudig en begrijpelijk alternatief voor de bijstand) maken dat duidelijk. De internationale vergelijking illustreert ook dat er altijd sprake is van afruilen: Buitenlandse stelsels die eenvoudiger zijn, zoals in het Verenigd Koninkrijk, bieden meer voorspelbaarheid en overzichtelijkheid, maar bieden niet altijd adequate inkomensondersteuning. Perfecte oplossingen bestaan dus niet.

De Commissie adviseert niet over de concrete stelselinrichting, maar bepleit wel leidende principes

Er zijn verschillende routes denkbaar om de voorspelbaarheid en overzichtelijkheid van het stelsel te vergroten, elk met specifieke voor- en nadelen. Een eerste route is het bieden van meer zekerheid vooraf bij het toekennen van recht op een regeling. Een tweede route voor het vergroten van voorspelbaarheid is het versimpelen van het stelsel. Een derde richting is het verschuiven van verantwoordelijkheid van de burger naar het Rijk, wat neerkomt op een belangrijkere taak voor uitvoeringsorganisaties. Op basis van deze richtingen zijn verschillende varianten te bedenken. De Commissie spreekt geen voorkeur uit voor concrete specifieke varianten, omdat dit politieke keuzes zijn. De Commissie werkt ook geen varianten uit, omdat er in het verleden al veel oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt, sommige zelfs meerdere keren. En ook op dit moment zijn er

verschillende trajecten waarin gewerkt wordt aan een oplossing, zoals het traject *Toekomst van toeslagen*, waarin het kabinet alternatieven uitwerkt voor toeslagen. De beleidsopties die in dat kader worden uitgewerkt (zie hoofdstuk 4, kader 4.2), zijn ook allemaal te relateren aan de genoemde drie richtingen. Hoewel de Commissie geen voorkeur uitspreek voor concrete specifieke varianten, geeft de Commissie wel een aantal leidende principes en adviezen mee voor de uitwerking en de besluitvorming daarover.

1. Stel het bieden van inkomensbescherming en zekerheid vooraf centraal

Burgers moeten adequate ondersteuning ontvangen, waarbij terugvorderingen zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. Het bieden van zekerheid vooraf kan langs twee sporen. Allereerst moet het stelsel zodanig worden vormgegeven dat het risico op terugvorderingen zo klein mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld door vaker gebruik te maken van gegevens die vaststaan, of waarvan de overheid met zekerheid de actuele status kan vaststellen, zoals de leeftijd van de aanvrager of de aanwezigheid van kinderen. De overheid kan het risico op terugvorderingen ook verkleinen door verantwoordelijkheden die nu bij de burger liggen over te nemen, waardoor burgers niet de gelegenheid krijgen om fouten te maken. Tot slot kan de overheid het risico op terugvorderingen verkleinen door het recht *definitief* toe te kennen voorafgaand aan een periode (aantal maanden of een jaar), voorafgaand aan elke volgende periode een herbeoordeling te doen, en dit recht alleen herzien bij verwijtbare fraude. Het tweede spoor om meer zekerheid te bieden betreft de manier waarop de overheid omgaat met terugvorderingen en de gevolgen hiervan voor inkomenszekerheid. De overheid moet ervoor zorgen dat het terugbetalen van eventueel te veel ontvangen toeslagen altijd haalbaar moet zijn voor burgers, waarbij moet worden voorkomen dat burgers in grotere schulden geraken of langdurig met schulden blijven kampen. De manier waarop de Vlaamse kinderregeling omgaat met het toekennen en eventueel terugvorderen van toeslagen kan daarbij inspiratie bieden (zie kader 8.5).

Kader 8.5 Leren van de Vlaamse kinderregeling

In Vlaanderen heet de kinderregeling het Groeipakket. Het Groeipakket is opgebouwd uit een aantal elementen. Ouders ontvangen bij de geboorte van een kind eenmalig een bedrag (het startbedrag), en na de geboorte elke maand een bedrag per kind (het basisbedrag). Bij de start van elk schooljaar ontvangen ouders ook een extra bedrag (de schoolbonus). Daarnaast kunnen ouders in aanmerking komen voor een scala aan extra

bedragen, als zij voldoen aan bepaalde voorwaarden. Zo is er een extra bedrag dat afhangt van het inkomen en de gezinsgrootte (de sociale toeslag) en een extra bedrag voor ouders van kinderen met een zorgbehoefte (de ondersteuningstoeslag). Er zijn ook extra bedragen als een kind naar de kinderopvang gaat (de kinderopvangtoeslag), als een kind van 3 of 4 jaar naar school gaat (de kleutertoeslag), als leerlingen en studenten opgroeien in een gezin met een laag inkomen (de schooltoeslag), als een kind een of beide ouders verliest (de wezentoeslag) of als een kind in een pleeggezin verblijft (de pleegzorgtoeslag).[29]

De Vlaamse kinderregeling is complex, maar voor de burger verlopen veel dingen automatisch

In Vlaanderen moeten ouders het startbedrag (het bedrag dat ouders ontvangen bij de geboorte) zelf aanvragen. Zij moeten hiervoor een beperkt aantal gegevens aanleveren. Een aanvraag indienen kan vanaf 4 maanden voor de verwachte bevallingsdatum. Als het kind al geboren is, kunnen ouders nog een startbedrag aanvragen tot 5 jaar na de geboorte. Ouders kunnen voor een aanvraag terecht bij een zogenaamde uitbetaler (de uitvoerende organisatie). Er zijn vijf verschillende uitbetalers (een erfenis uit het verleden), waarvan ouders er zelf één mogen kiezen. Zodra het startbedrag is aangevraagd, onderzoekt de uitbetaler automatisch of ouders recht hebben op alle andere toeslagen. Ouders hoeven dus maar één keer een aanvraag te doen. De toeslag stopt ook automatisch.

Terugvorderingen komen weinig voor, en de uitvoering houdt rekening met de individuele situatie

In het Vlaamse systeem komen terugvorderingen relatief weinig voor. Bij de zogenoemde sociale toeslag (het inkomensafhankelijke bedrag binnen het Groeipakket) krijgt minder dan 1 procent van de huishoudens te maken met een terugvordering.[30] Ter illustratie: bij het Nederlandse kindgebonden budget krijgt meer dan 25 procent van de huishoudens te maken met een terugvordering.[31] Achter deze vergelijking gaat ook de afweging tussen eenvoud en gerichtheid schuil. Bij het kindgebonden budget (NL) leidt elke euro extra inkomen tot een lagere toeslag, omdat ouders dan in staat worden geacht om een groter deel van de kosten van kinderen

29 Groeipakket.be (2023) *Tegemoetkomingen in het Groeipakket* (link)

30 Vlaams parlement (2021) *Schriftelijke vraag van het lid Anaf over het Groeipakket* (nr. 603) (link); Groeipakket.be (2021) Jaarverslag Groeipakket 2020 (link)

31 SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel* (link)

zelf te dragen, terwijl er in het Vlaamse systeem slechts enkele inkomenscategorieën zijn waarbij iedereen in dezelfde inkomensklasse hetzelfde bedrag krijgt. Het Vlaamse systeem is dus eenvoudiger, maar ook minder gericht. Als er in het Vlaamse systeem sprake is van een terugvordering, dan gebeurt dat doorgaans door bij toekomstige toeslaguitbetalingen 10 procent in te houden. Uitbetalers hebben daarbij de ruimte om rekening te houden met inkomenssituatie van burgers, en kunnen ook besluiten om af te zien van terugvordering. Als de terugvordering is ontstaan door een fout van de uitvoerder, dan hoeven ouders niet terug te betalen. Terugvorderingen blijven ook een beperkte tijd kleven aan mensen. In principe is een terugbetalingsverplichting na 3 jaar verjaard. Bij fraude is de verjaringstermijn 5 jaar.

2. Geef politieke sturing aan het proces om te komen tot een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

De beschikbaarheid van een veelheid aan oplossingsrichtingen en varianten daarop maakt het lastig om politieke keuzes te maken. Te meer omdat elke oplossingsrichting ook nadelen kent, zonder dat duidelijk is hoe groot de voor- en nadelen van elke optie precies zijn. Soms lijkt er sprake te zijn van een vicieuze cirkel in het besluitvormingsproces. Omdat de gevolgen van alle opties niet precies duidelijk, is het voor besluitvormers moeilijk om overtuigd een keuze te maken. Tegelijkertijd geldt: omdat politieke keuzes uitblijven, ontbreekt het aan richting voor de uitwerking. Zolang de uitwerking rekening moet blijven houden met alle denkbare vrijheidsgraden (varianten), is het lastig om de uitwerking concreet te maken. Illustratief is dat er al meerdere jaren wordt gesproken over alternatieven voor het toeslagenstelsel, maar dat er nog geen besluitvormende keuzes zijn gemaakt over de richting. Politieke sturing over de richting is nodig om het proces voor een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (en het stelsel van inkomensondersteuning) verder te helpen.

3. Kijk verder dan alleen financiële doelmatigheid bij het maken van politieke keuzes

De wens om burgers gericht te ondersteunen is sterk verankerd in het Nederlandse stelsel van inkomensondersteuning. Gerichtheid is belangrijk, omdat het stelsel van het sociaal minimum op die manier betaalbaar blijft. De keerzijde van een hoge mate van gerichtheid is dat er een complex geheel aan regelingen nodig is om iedereen precies te bedienen. Het Nederlandse stelsel is daarin doorgeschoten, en daarmee in een doelmatigheidsval beland: het stelsel lijkt financieel doelmatig, maar de *maatschappelijke gevolgen* van deze overmatige complexiteit zijn

groot. Hoewel het lastig is om deze maatschappelijke effecten te kwantificeren, is het cruciaal om de maatschappelijke effecten goed mee te wegen bij de besluitvorming over een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum.

4. Zorg dat de randvoorwaarden voor een stelselwijziging op orde zijn

Er zijn veel randvoorwaarden te noemen die belangrijk zijn voor een stelselwijziging. De Commissie noemt er twee. De eerste randvoorwaarde is dat de uitvoeringscapaciteit om stelselwijzigingen door te voeren op orde is. Inmiddels spelen problemen rond capaciteit en personeelskrapte al bijna twintig jaar. De Commissie is zich ervan bewust dat hieraan wordt gewerkt, maar dit moet zo snel mogelijk op orde worden gebracht. De tweede randvoorwaarde voor een succesvolle stelselwijziging is het reserveren van voldoende financiële middelen. Stelselwijzigingen gaan vaak gepaard met – zowel positieve als negatieve – inkomenseffecten: Sommige groepen zijn dan beter af en andere groepen slechter. Bij grote stelselaanpassingen zijn de inkomenseffecten doorgaans ook groter. Dat belemmert de kans op succes. Een recent voorbeeld daarvan is het voorstel om genormeerde huren binnen de huurtoeslag in te voeren: dit voorstel vereenvoudigt de huurtoeslag, maar is ingetrokken mede vanwege kritiek van de Raad van State op de negatieve inkomenseffecten. Het is raadzaam om daarmee rekening te houden en geld te reserveren om te voorkomen dat huishoudens met een laag inkomen een grote negatieve inkomensschok ervaren.

Epiloog: Het funderen van bestaanszekerheid

Dit rapport verschijnt op het moment dat het begrip bestaanszekerheid zich mag koesteren in een warme maatschappelijke en politieke belangstelling. Die belangstelling is mede te danken aan de onbepaaldheid van het begrip waardoor iedereen er iets van zijn gading in kan vinden. Velen vinden elkaar in het ideaal van het versterken van de bestaanszekerheid, maar er zijn duidelijke verschillen in de accenten die worden gelegd en de beleidsremedies die worden voorgesteld. De onbepaaldheid van het begrip draagt ook het risico in zich dat het meer verduistert dan verheldert. Het is daarom van belang om duidelijk aan te geven waarover men het heeft als het begrip bestaanszekerheid in de mond wordt genomen.

De Commissie heeft in haar twee rapporten een onderscheid gemaakt tussen een brede en een smalle benadering van bestaanszekerheid. De brede benadering van bestaanszekerheid raakt aan het denken over brede welvaart en aan het debat over het herijken van de arrangementen van de Nederlandse verzorgingsstaat. In hoofdstuk 1 van dit tweede rapport is opgemerkt dat in de naoorlogse Nederlandse samenleving belangrijke prestaties zijn geleverd om de grote uitdagingen waarvoor zij zich gesteld zag het hoofd te bieden, namelijk het bestrijden van de vijf grote kwalen: '*want*, *idleness*, *ignorance*, *disease*, en *squalor*' (in de woorden van Beveridge). Daarvoor zijn arrangementen ontwikkeld voor sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid, onderwijs, gezondheidszorg, en volkshuisvesting. Zij hebben gezorgd voor inkomensbescherming, werkgelegenheid en arbeidsbescherming, sociale stijging, toegenomen levensverwachting, en toegankelijke en betaalbare huisvesting. We zien echter dat diverse arrangementen nu ter discussie staan door de dreigende toename van armoede, de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de kansenongelijkheid in het onderwijs, het tekort aan betaalbare woningen, en de hardnekkigheid van sociaal-economische gezondheidsverschillen. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de bestaanszekerheid van groepen burgers die geen toereikend inkomen, een zekere baan of een betaalbare woning kunnen verwerven, en die niet de kansen krijgen zich volwaardig te ontwikkelen. Daarnaast heeft een nieuw vraagstuk als energieonzekerheid zich aangediend.

De Commissie onderschrijft het belang van een veelomvattende benadering van bestaanszekerheid, wijst op diverse plaatsen ook op de noodzaak van flankerend beleid op terreinen als energie, huisvesting, onderwijs en zorg omdat flankerend

beleid veel problemen kan voorkomen, maar de Commissie heeft zich beperkt tot het vraagstuk van *financiële* bestaanszekerheid. Daarbij heeft zij het gehele stelsel van het sociaal minimum onder de loep genomen: (1) de algemene bijstand, Toeslagenwet en AIO, (2) financiële tegemoetkomingen voor specifieke kosten (voornamelijk aanvullende landelijke inkomensregelingen zoals toeslagen) en (3) aanvullingen door gemeenten (bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid).

De Commissie heeft in haar analyses zo precies mogelijk aangegeven wat er moet gebeuren om mensen financieel in staat te stellen om een zeker bestaan op te bouwen. Beleid daarvoor moet gestoeld zijn op twee pijlers: het bieden van een toereikend inkomen om rond te komen en mee te doen, en het zorgdragen voor een voorspelbaar en toegankelijk stelsel van het sociaal minimum dat uitvoerbaar en houdbaar is. Om beide pijlers te funderen zijn diverse concrete voorstellen gedaan, waaronder het verhogen van het minimumloon, de bijstand, de kindregelingen, en eventueel de huurtoeslag, als ook een nieuwe methode voor het vaststellen van het sociaal minimum. Daarnaast zijn meer algemene beleidsrichtingen geschetst, waaronder het bepalen van duidelijke kaders voor Rijksbeleid en gemeentelijk beleid. Het is de overtuiging van de Commissie dat uitvoering van deze maatregelen en beleidsrichtingen substantieel zal bijdragen aan een meer zeker bestaan voor mensen met een laag inkomen.

Gesproken personen

De Commissie sociaal minimum heeft gesproken met de volgende personen:

- Marianne van den Anker, Ombudsman Rotterdam Rijnmond
- Astrid Baars-Bouwer, Gemeente Zoetermeer
- Gert-Jan Bakker, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Joris Barendrecht, Iederin, raadslid Landelijke Cliëntenraad (LCR)
- Titia Beukema, FNV, raadslid LCR
- Paul de Bijl, Autoriteit Consument & Markt (ACM)
- Henriëtte Boerma, Stichting voor stad en kerk (Stek), Den Haag
- Sanne Borsboom, U Centraal, Utrecht
- Simone de Bruijn, Mind (belangenvereniging voor mensen met een psychische kwetsbaarheid), raadslid LCR
- Karin Christophersen-Slooters, Belastingdienst
- Marcel van Druenen, SAM (beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein)
- Fred Dukel, Gemeente Den Haag, G4 (vier grootste Nederlandse gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht)
- Willeke Eikelenboom, Stek, Den Haag
- Wim Eiselin, Stimulansz (kennis- en advies voor gemeenten in het sociaal domein)
- Ingrid de Frel, Stek, Den Haag
- Maurice Guiaux, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Peter Heijkoop, wethouder Dordrecht, bestuurslid VNG
- Tineke ten Heuw, Ombudsman Rotterdam Rijnmond
- Mark Hoogendijk, Werkplein Drentse Aa
- Judith Hoffs, UWV
- Esther Israël, Stek, Den Haag
- Coert Kleijwegt, Toeslagen
- Nina Kox, Gemeente Utrecht, G4
- Cybille Latour, Power by Peers (sociale onderneming waar mensen werk maken van en met hun eigen ervaring), Utrecht
- Annelie van Manen, Gemeente Zoetermeer
- Evelien Meester, Stimulansz
- Marry Mos, Armoedecoalitie Utrecht
- John Nuyten, Stimulansz
- Charlie Ortega, Stichting Leergeld Den Haag
- Nora Otto, VNG
- Evie Pasmans, De Geldzaak Utrecht

- Jacqueline Prins, Sociaal Economische Raad (SER)
- Thomas Pruijsen, Mind, raadslid LCR
- Antoinette de Ruijter, Gemeente Amsterdam, G4
- Hannah Smet, Sociale verzekeringsbank (SVB)
- Tjalling Smit, SAM (beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein)
- Bart Snels, inspecteur-generaal Inspectie belastingen, toeslagen en douane
- Hans Spekman, Jeugdeducatiefonds
- Jos Sprenkels, Vereniging mobility, raadslid LCR
- Wendy Springer, Gemeente Utrecht, G4
- Erik van Stigt, Inlichtingenbureau
- Alex Tamminga, Inlichtingenbureau
- Marcel Tielen, SVB
- Will Tiemeijer, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Rob Torremans, Gemeente Wageningen
- Rabea Ubachs, Gemeente Wageningen
- Annelou Veen, Ministerie van Financiën
- Bob Witjes, Aedes (vereniging voor woningcorporaties in Nederland)

Naast de bovenstaande lijst is de Commissie dankbaar voor het harde werk dat is geleverd door de medewerkers van de verschillende organisaties die in de Commissie vertegenwoordigd zijn.

Tot slot. De Commissie heeft met verschillende mensen gesproken die moeten rondkomen van een inkomen rond het sociaal minimum. Uit privacyoverwegingen worden deze mensen hier niet genoemd. De Commissie is hun wel zeer dankbaar voor hun tijd, hun bereidheid in gesprek te gaan, en de nuttige inzichten die daaruit voortvloeiden.

Literatuurlijst

Aerts, E., Marx, I. & Parolin, Z. (2022) *Minimum Income Support for Families with Children in Europe and the VS: Where Does It Stand?*, Stone Center on Socio-Economic Inequality Working Paper Series, no. 51 (link)

Algemene Rekenkamer (2019) *Ouderdomsregelingen ontleed* (link)

Algemene Rekenkamer (2019) *Toeslagen terugbetalen* (link)

Algemene Rekenkamer (2023) *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk* (link)

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (2004) (link)

Amsterdam, Gemeente (2020) *Premie heeft positief effect op uitstroom naar werk* (link)

Arnoldus, R. en J. Hofs (2014) *Verplicht vrijwilligerswerk: successen en bezwaren*, Sociale Vraagstukken (link)

Bastiaans, M., R. Dur, A. Gielen (2023) *Activating the Long-Term Inactive: Labor Market and Mental Health Effects*, Discussion Paper TI 2023-003/V, Tinbergen Institute (link)

Becker, K. De, I. Smits, J.E. Maldonado et al (2020) *Onderzoek naar de financiële geletterdheidscompetenties van mensen in armoede*, KU Leuven (link)

Been, J. (2021) *Inkomensongelijkheid en het effect van herverdeling*, in: Caminada, E. Jongen, W. Bos, & F. Otten (Eds.) *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019* (pp. 41-56). Heerlen-Leiden: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)/Universiteit Leiden

Beer, P. de, Been, W., & Salverda, W., (2017) *The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands. An overview and a case study of three sectors*, AIAS (link)

Belastingdienst (2023) *Detentie en Toeslagen* (link)

Belastingdienst (2023) *Hoeveel vermogen mag ik hebben om zorgtoeslag te krijgen?* (link)

Belastingdienst (2023) *Hoeveel vermogen mag ik hebben om kindgebonden budget te krijgen?* (link)

Belastingdienst (2023) *Kinderopvangtoeslag bij langdurige zorg voor mij of mijn partner* (link)

Belastingdienst (2023) *Uw vermogen voor de huurtoeslag mag niet te hoog zijn* (link)

Belastingdienst (2023) *Vergrijpboete toeslagen - alleen bij opzet of grove schuld* (link)

Berenschot (2021) *Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet* (link)

Berenschot (2021) *Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden* (link)

Berkel, K. van, J. Knol & D. van Vuuren (2023) *Social assistance and minimum income benefits: A comparison between five European countries*, Discussion paper SEO 101, SEO Economisch Onderzoek

Berkel, K. van, C. de Haes, A. Klijn, J. Knol, M. Pomp & D. van Vuuren (2023) *Sociaal minimum. Beschrijvende analyse voor vijf Europese landen*. Amsterdam: SEO.

Beukering, I. van, W. Luiten, H. Zuurbier et al (2022) *Van elke drie huishoudens met recht op bijstand, maakt er één geen gebruik van*, Economische Statistische Berichten, 2 mei 2022 (link)

Binnenlands Bestuur (2019) *Bezuiniging op Participatiewet funest gebleken* (link)

Blum, S. & Kuhlmann, J. (2020) *Landscapes in Motion. Welfare System Reform in 28 European countries, 1998-2018,* in: Blum, S, Kuhlmann, J, Schubert, K (red.) *Routledge Handbook of European Welfare Systems*, London & New York: Routledge (link)

Bokhorst, A.M. (2023) *Breder en realistischer doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen*. Regelmaat (39)1, p.7-25 (link)

Borstlap, H. et al (2020) Commissie-Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk Den Haag: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (link)

Borstlap, H. (2023) *Als we de arbeidsmarkt niet grondig moderniseren zullen de ambities van het kabinet stranden*, in: De Volkskrant, 23 november 2022 (link)

Bos, S., P. de Beer, J. Elshout, M. Portielje en K. Van Berkel (2023) *Naar een werkzame bijstand. Bevindingen uit het Amsterdamse bijstandsexperiment,* Utrecht: Eburon (link)

Brink, B. en G. Vonk (2020) *Hoe het verheffingsidee van de bijstand uit beeld verdween: En hoe het tij kan worden gekeerd*, in: Kampen, T., M. Sebrechts, T. Knijn, & E. Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen*, Amsterdam: Van Gennep, p.43-60 (link)

Broeders, D., D. Das, R. Jennissen, W. Tiemeijer en M. de Visser (2018) *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen* WRR Working Paper 7, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link)

BS&F (2021) *Factsheet MKBA Gemeentepolis* (link)

Bureau Bartels (2020) *Tussenevaluatie Bestuurlijke Afspraken Kinderarmoede* (link)

CAK (2023) *Vragen over de Wlz* (link)

Caminada, K., Brakel, M. van den, Goudswaard, K.P., Vethaak, H.T., &

Caminada, K. (2023) *Armoederisico kinderen At risk of poverty rates and poverty alleviation via T/B-systems in 49 LIS-countries 1967-2016* position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023 (link)

Caminada, K., en Boogert, K. den (2014) *Discrimineren of een leefvormneutraal belastingbeleid?*, Vakstudie Nieuws (Bijzonder nummer Leo Stevens), 69, 50-56 (link)

Caminada, K. en Goudswaard, K. (2023) *Beoogde vermindering van kinderarmoede vergt steviger beleid*, ESB (te verschijnen)

Cantillon, B. (2020) *Het verschijnsel 'voedselbanken', een wapen in handen van de voorvechters van sociale grondrechten*, in: Segaert, Barbara, Nynke van Uffelen,

Christel Van Wonterghem (2020) *Noodhulp onder protest Voedselbanken als wapen voor sociale grondrechten*, Antwerpen, Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen, pp. 11-23 (link)

Cantillon, B. (2021) *Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartstaat: zeven voorstellen voor een nieuw sociaal contract* (link)

CBS (2017) *BUS-G Maatwerk in het kader van de Kostendelersnorm* (link)

CBS (2017) *Regionale verschillen in gezondheid* (link)

CBS (2019) *Vijftig jaar minimumloon* (link)

CBS (2019) *Uitgaven voor sociale uitkeringen nemen verder toe* (link)

CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019* (link)

CBS (2020), *Materiële welvaart in Nederland* (link)

CBS (2020) *Sociale uitsluiting in Nederland: wie staat aan de kant?* (link)

CBS (2020) *Schuldenproblametiek in beeld 2015-2018* (link)

CBS (2021) *Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen* (link)

CBS (2021) *Armoede en sociale uitsluiting 2021* (link)

CBS (2021) *Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2021* (link)

CBS (2022) *De Nederlandse economie, Achtergrond bij de huizenprijsstijgingen vanaf 2013* (link)

CBS (2022) *De ontwikkeling van de huizenprijzen* (link)

CBS (2022) *Huren gemiddeld met 3 procent gestegen* (link)

CBS (2022) *Monitor brede welvaart* (link)

CBS (2022) *Opnieuw minder mensen in de bijstand* (link)

CBS (2022) *Aantal bijstandsontvangers onder de 400 duizend* (link)

CBS (2022) *1 op de 4 mensen met armoederisico is een kind* (link)

CBS (2022) *Extra uitvraag Bijzondere Bijstand 2021* (link)

CBS (2022) *Weer minder mensen in de wettelijke schuldsanering* (link)

CBS (2023) *Meeste mensen ontstijgen armoederisico van hun ouders*, (link)

CBS (2023) *Vooral kinderen uit bijstandsgezinnen geen kansrijke start; Ouderlijke hulpbronnen in de eerste duizend dagen tot en met de basisschoolperiode* (link)

CBS (2023) *Personen met bijstand; duur van de lopende uitkeringssituatie* (link)

CBS (2023) *Personen met bijstand; persoonskenmerken* (link)

CBS (2023) *Personen met AOW-uitkering; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond* (link)

CBS (2023) *Studieschuld blijft toenemen* (link)

CBS, Nibud en SCP (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens; Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening'* (link)

CBS (2023) *Overheid; sociale uitkeringen* (link)

Christoffels, I., P. Baay, I. Bijlsma, M. Levels (2016) *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*. ECBO (link)

COELO (z.d.) *Online Atlas Gemeenten, kaart 40 – Woonlasten na kwijtschelding* (link)

Collewet, M. et al (2022) *Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand*. ESB, 107(4813), 15 september 2022 (link)

Commissie-Donner (2020) *Omzien in verwondering 2* (link)
Commissie Ruim baan voor Oost-Groningen (2015) *Kop d'r veur. Zonder beweging geen vooruitgang* (link)
Commissie Sociaal Minimum (2023) *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum* (link)
Council of Europe (1990) *European Code of Social Security (revised)*, Strasbourg: Council of Europe, Article 12 (link)
Council of Europe (1996) *European Social Charter*, Strasbourg: Council of Europe (link)
CPB (2019): *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland* (link)
CPB (2019) *Verbeteropties gemeentepolis*, CPB Policy Brief (link)
CPB/SCP (2020) *Kansrijk armoedebeleid* (link)
CPB (2020) *Ontwikkeling mobiliteit* (link)
CPB (2020) *De incidentele loongroei onder de loep: samenstellingseffecten en loondynamiek*, CPB achtergronddocument (link)
CPB (2021) *Raming aantal personen/huishoudens onder de lage-inkomensgrens in 2021 en 2022* (link)
CPB (2022) *Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet* (link)
CPB (2022) *Scenario's energieprijzen* (link)
CPB (2023) *Augustusraming (cMEV 2024)* (link)
CPB (2023) *Augustusraming 2023, Verzamelde bijlagen met lange reeksen* (link)
CPB (2023) *Centraal economisch plan 2023* (link)
CPB (2023) *Raming maart 2023 (CEP 2023)* (link)
CPB (2023) *Doorrekening beleidsopties Commissie sociaal minimum* (link)
CPB (2023) Macro Economische Verkenning 2024 (link)
Christoffels, I., P. Baay, I. Bijlsma, M. Levels (2016) *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*, Stichting Lezen & Schrijven i.s.m. ecbo, (link)
Cremer, M. & J. van der Meer (2020) *De bijstand kan veel beter*, Sociale vraagstukken (link)
Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting*, Tilburg: CentERdata (link)
Custers, A. (2023) *Position paper hva voor rondetafelgesprek 'rondkomen' Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid* position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023 (link)
Deloitte (2023) *Herstel van Balans. De financiële gezondheid van Nederland in onzekere tijden* (link)
Department for Work and Pensions (2010) *Universal Credit: welfare that works* (link)
Derbali, N., (2022) *Steeds meer Nederlanders kloppen aan bij de Voedselbank*, in: NRC, 16 december (link)
Dienst Toeslagen (2021) *Stand van de Uitvoering 2021* (link)
Dienst Toeslagen (2022) *Stand van de Uitvoering 2022* (link)
Dienst Toeslagen (2023) *Feiten en cijfers over toeslagen* (link)

Dijksterhuis & Van Baaren (2021) Rapportage Doenlijk invorderen (link)
Divosa (2020) *Toolkit Parttime werk zonder drempels* (link)
Divosa (2022) *Bijstandsvorderingen: omvang, aantal en aflossing* (link)
Divosa (2023) *Handreiking maatwerk Participatiewet bij verblijf in en uitstroom uit instellingen* (link)
Donders, J. en F. de Kam (2022) *Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima*, Economisch Statistische Berichten, 107(4813), 15 september 2022 (link)
Doorn, J.J.A. van & Schuyt, C.J.M. (red) (1977) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom (link)
DUO (2023) *Studiefinanciering: bedragen* (link)
DUO Onderwijsonderzoek & Advies (2019) *Rapportage Armoede onder leerlingen in het basisonderwijs* (link)
Eiselin W.F.A., Deutekom, H. van, en Nacinovic, H.W.M. (2021) *Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet* (link)
Elshout, J. en S. Bos (2021) *T2 Rapportage kwalitatief Amsterdams experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*, 21 juni 2021, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam (link)
Engbersen, G en Veen, R. van der (1987) *Moderne armoede: overleven op het sociaal minimum*, Leiden Stenfert Kroese (link)
Engbersen, G., J.C. Vrooman, E. Snel (2000) *Balans van het armoedebeleid: Vijfde jaar-rapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press (link)
Engbersen, G. en R. Staring (2000) *De morele economie van lage inkomensgroepen*, in: Engbersen, G., J.C. Vrooman, Erik Snel (2000) *Balans van het armoedebeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 76-100 (link)
Engbersen et al (2021) *Gevolgen van de coronapandemie raken kwetsbare gebieden extra hard* (link)
Engbersen, G. (2022) *De maatschappelijke impact van COVID-19: Sociologie van een pandemie*, in: André, S, Reeskens, T. & Völker, B. (red.) *Sociologie en pandemie. De sociologie en de pandemie: Inzichten en vooruitblik na twee jaar coronacrisis.* Open Press Tilburg University, p.166-181 (link)
Engbersen, R. en Jansen, T. (1991) *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990). Een retorische studie.* Leiden-Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers (link)
Engbersen, R. en J. Omlo (2021) *Uit de duivelskring van armoede.* Utrecht: Movisie (link)
Erasmus Universiteit Rotterdam (2023) *Vertrouwen in instituties blijft laag. Grote groepen tegenover elkaar en minder dialoog* (link)
Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton, NJ: Princeton University Press (link)
EUObserver (2022) *Netherlands tops EU social safety net for the poor* (link)

European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion, Minimum income, Reference budgets (link)

Europese Commissie (z.d.) *Minimum income – Reference budgets* (link)

Europese Unie (2000) *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*. Brussel: Europese Unie, Artikel 34 (link)

Eurostat (2023). *Long-term unemployment rate*. CEDEFOP dataset (link)

Fennema G., M. Warnaar, D. Bezemer, K. Hörchner (2022) *Inkomen van minima blijft steeds verder achter bij wat 'normaal' gevonden wordt*, Economisch Statistische Berichten, 107(4813), 15 september 2022 (link)

Financieele Dagblad, Het (2022) *Dutch miracle vraagt anno 2022 om hogere lonen en langer werken*, 17 november 2022 (link)

FNO Zorg voor kansen (2022) *Welke initiatieven helpen bij het bestrijden van geldstress? Veel aandacht voor gedrag, meer aandacht nodig voor geld.* Purpose (link)

Frederik, J. (2021) *Zo hadden we het niet bedoeld*. De Correspondent (link)

Geenen, G. (2007) *Intergenerationele overdracht van gehechtheid bij Belgische moeders en kinderen die in extreme armoede leven, een meervoudige gevalsstudie.* Katholieke Universiteit Leuven (link)

Gemeente.nu (2022) *Sport en cultuur voor kinderen in gevaar door stijgende armoede*, 8 september 2022, Moen, N. (link)

Gemeente Amsterdam (2020) *Premie heeft positief effect op uitstroom naar werk* (link)

Gemeente Den Haag (z.d.) *Sociale Kaart Den Haag* (link)

Gemeente Utrecht (2023) *Voorzieningenkaart Utrecht* (link)

Gemeente Utrecht (2023) *U Gids* (link)

Gemeente Utrecht (2023) *Utrecht blijft afwijken van Participatiewet om werkzoekende jongeren te helpen* (link)

Gemeente Zwolle (2023) *BerekenUwRecht Zwolle* (link).

Gemeente Zwolle (2023) *Kindloket Zwolle* (link)

Geppert, C en S. Muns (2023) *Verhoging van minimumloon en bijstand als wondermiddel voor welvaart en welbevinden van de lage inkomensgroep? Een ex-ante analyse van de gevolgen van de beleidswijziging in 2023/'24 voor inkomen, gezondheid en welzijn,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (link)

Gielen, M. (2021) *Kostendelersnorm zorgt voor meer dakloze jongeren*. Economisch Statistische Berichten, 13 januari 2021 (link)

Goderis, B. (2018) *De Nederlandse bijstand is niet toereikend*, in: Streng maar Onrechtvaardig: De Bijstand Gewogen. Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, p.61-77 (link)

Goedemé, T. et al (2022) *Reducing poverty through improving take up of social policies*, Belgian Science Policy Office (link)

Goijaerts, J., Vonk, R. en 'S Jongers, T. (2022) *De realiteit van overleven. Inzichten uit vijftien levensverhalen over bestaansonzekerheid, gezondheid en de verzorgingsstaat* TSG Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen 100 2022 p.21–27 (link)

Gommans, Tom, Dexter Voskamp, Radboud Koning (2021) *Rapport MKBA Gemeentepolis*, Rebel Economics & Transactions bv, Rotterdam, 6 januari 2021 (link)

Groeipakket (2021) *Jaarverslag Groeipakket 2020* (link)

Groeipakket.be (2023) *Overzicht van de bedragen* (link)

Groeipakket.be (2023) *Tegemoetkomingen in het Groeipakket* (link)

Groot, L. (2009) *Koppelingsbeleid in crisistijd*, Economisch Statistische Berichten, 94(4569), 2 oktober 2009 (link)

Hirsch Ballin, Jaspers, Knottnerus en Vinke (red.) (2021) *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch (link)

Hochtenbach, C. (2022) *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek* Amsterdam, Das Mag (link)

Hogendorp, S. van (2022) *Niet uit het hart* in: Zorg + Welzijn 3 2022 (link)

Holtmaat, R. (1992) *Met zorg een recht? een analyse van het politiek-juridisch vertoog over bijstandsrecht*, Tjeenk Willink (link)

Van Hooren, F. & Becker, U. (2012) *One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands,* Social Policy & Administration, Vol. 46 (1) (link)

Hypotheker (2023) *Huizenprijzen Nederland, Wat doen de huizenprijzen?* (link)

ILO (1952) *The Social Security (Minimum Standards) Convention, No. 102*, Geneva: International Labour Organisation (link)

Independer (2021) *Door koude winter 30% hoger gasverbruik* (link)

Inspectie der Rijksfinanciën (2020) *Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant, Brede maatschappelijke heroverweging*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën (link)

Inspectie SZW (2018) *Hobbels op de weg naar inkomensondersteuning* (link)

I&O Research (2021) *Rapport Vervolgevaluatie bestuurlijke afspraken kinderarmoede* (link).

I&O Research (2022) *Omgevingsanalyse; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - Directie Communicatie*, 2022/149, Amsterdam: I&O Research, (link)

Janssens, J. & N. van Mechelen (2022) *To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions* European Journal of Social Security 2022, Vol. 24(2) 95–116 (link)

Jeugd Educatie Fonds (2023) *Resultaten onderzoek boterhammenbar* (link)

Jungmann, N., e.a. (2020) *Betalingsregelingen - Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers* (link)

Kalthoff, H. (2020) *Opgroeien en opvoeden in armoede, 3e herziene versie* Nederlands Jeugdinstituut (link)

Kampen, T.G. (2014) *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandscliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*, Amsterdam: University of Amsterdam (link)

Kampen, T., T. Knijn, M. Sebrechts en E. Tonkens (2020) *Streng maar onrechtvaardig Pleidooi voor meer kansen en minder plichten in de bijstand*, In: Kampen et al (red.) *Streng maar onrechtvaardig: De bijstand gewogen*, P.243-260, Amsterdam: Van Gennep (link)

Kennisinstituut voor Mobiliteit (2022) *Kerncijfers Mobiliteit 2022* (link)

Kersbergen, K. van & Vis, B. (2016) *De verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press (link)

Kinderombudsman & Verweij-Jonker Instituut (2013) *Kinderen in Armoede in Nederland*, Den Haag: De Kinderombudsman (link)

Koster, Y de (2019) *Bezuiniging op participatiewet heeft niet goed uitgepakt*. Binnenlands bestuur (link)

Kremer, M., V. Lub, J. van der Meer, M. Ham et al (2017) *Meedoen in de bijstand*, Sociale Vraagstukken Dossiers (link)

Kremer, M., J. van der Meer, M. Ham (2017) *Van werk naar welbevinden. Werkt de zachte hand in de bijstand?*, Sociale Vraagstukken Dossier (link)

Kremer, M. en Meer, van der J. (2020) *De bijstand kan veel beter*, Sociale vraagstukken (link)

Lancker, Anne van (2020) *Een Europees minimuminkomen*, in: Segaert, Barbara, Nynke van Uffelen, Christel Van Wonterghem (2020) *Noodhulp onder protest Voedselbanken als wapen voor sociale grondrechten*, Antwerpen, Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen, pp. 81-84 (link)

Lans, J. van der (2014) *Participatiesamenleving 2013. Uitweg voor onbetaalbaarheid verzorgingsstaat* (link)

Loo, F. van (1981) *'Den armen gegeven'. Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965*, Meppel-Amsterdam: Boom (link)

Loo, F. van (1992) *Arm in Nederland 1815-1990*, Meppel: Boom (link)

Michon, L., Slot, J. (red.) (2014) *Armoede in Amsterdam Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede* Bureau Onderzoek en Statistiek van gemeente Amsterdam (link)

Meisters, R., Westra D., Putrik, P. et al (2022) *Regionale verschillen in zorgkosten nader verklaard. De bijdrage van gezondheid, leefstijl, eenzaamheid en zelfregie* (link)

Ministerie van Algemene Zaken (2021) *Omzien naar elkaar, vertrouwen in de toekomst*,(link)

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1992) *Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie)* (link)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *Voortgang Programma Leefbaarheid en Veiligheid*, Kamerstukken II 2019/20, 30 995, nr. 98 (link)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) *Stand van zaken inventarisatie hardvochtige wet- en regelgeving ter uitvoering van de motie Ploumen/ Jetten*, (link) en Internetconsultatie (link)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) *De Staat van de Corporatiesector 2021* (link)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023) *Aanbiedingsbrief bij teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb* (link)
Ministerie van Financiën (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1*, Kamerstukken II 2019/20 31066 nr. 540 (link)
Ministerie van Financiën (2023) *Kamerbrief Uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023* (link)
Ministerie van Financiën, SZW, VWS en VRO (2023) *Tussenrapportage Toekomst toeslagenstelsel* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1990) *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet*, Kamerstukken II 1991/92, 22 545, nr. 3. (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002) *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten*, Kamerstukken II, 2002/03, 28 870, nr. 3 (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010) *Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet*, Kamerstukken 2010/11, 32 777, nr. 2 (link)
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2010) *Overzicht koppeling minimumloon en uitkeringen aan de contractloonontwikkeling, 1980–2009* (link)
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2010) *Kamerbrief Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*, Kamerstukken (2009/10), 24515, 183 (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011) *Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet*, Kamerstukken 2011/12, 32777, 3 (link)
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2018) *Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019) *Brief regering Beleidsdoorlichting artikel 8 begroting SZW (oudedagsvoorziening)* Kamerstukken II 2019/2020, 30982, nr 54 (link)
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2020) *Stand van zaken Simpel Switchen in de Participatieketen* (link)

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2021) *Hoofdlijnen handhavingsbeleid in de sociale zekerheid* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Gemeentenieuws van SZW 2022-1* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Aanbieding rapport Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Instellingsbesluit Commissie Sociaal minimum* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Kamerbrief met reactie kabinet op onderzoek hardvochtige effecten overheidshandelen* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Kamerbrief Modernisering van de overheid: Structuur van de uitvoering werk en inkomen*, Kamerstukken II, 2021/22, 29 362, Nr. 309 (link)
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2022) *Jongeren kunnen langer thuis wonen zonder gevolgen voor uitkering ouders* (link)
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2022) *Monitoringsbrief Participatiewet*, Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 254 (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Stand van zaken Participatiewet in balans* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Uitkeringsbedragen per 1 januari 2023* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Vervolgaanpak Participatiewet* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) *Brief regering, Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen*, Kamerstukken II, 2022/23, 26 448, nr. 697 (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) *Eerste voortgangsrapportage Aanpak geldzorgen, armoede en schulden* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) *Kamerbrief Alleenverdienende huishoudens met loongerelateerde uitkering: samenloop regelingen en effect op toeslagen* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) *Kamerbrief over visie Participatiewet in balans* (link)
Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (2023) *Internetconsultatie Wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving* (link)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) *Visiebrief Participatiewet in balans* (link)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) *Wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving, Internetconsultatie* (link)
Minister Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2023) *Voortgang Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid* (NPLV) (link)
Moerman, A. (2023) *Werken zonder schulden* position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023 (link)
Mullainathan, S. en E. Shafi (2013) *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much.* London: Allen Lane (link)
Nationale Ombudsman (2013) *Ombudslezing: Onze begrijpelijke overheid* (link)
Nationale Ombudsman (2006): *Van aanslag naar toeslag. Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst* (link)
Nationale Ombudsman (2018) *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening* (link)
Nationale Ombudsman (2021) *Brief aan minister Koolmees over knelpunten in toegang tot Wsnp* (link)
Nationale Ombudsman (2021) *Ondernemers in de knel door corona: ontwikkel maatwerk voor schrijnende gevallen, invordering en schuldhulpverlening* (link)
Nationale Ombudsman (2021) *Overheid moet vertrouwen terugwinnen* (link)
Nationale Ombudsman (2022) *De burger kan niet wachten, Jaarverslag 2021* (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Een status met weinig armslag* (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Meedoen zonder beperkingen; De financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet* (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Met te weinig genoegen nemen* (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Ongelijke toegang tot de energietransitie* (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Sociale minima in de knel* (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Watertrappelen in de bijstand; Onderzoek naar de knelpunten van jongeren van 18 tot 21 jaar in de bijstand* (link)
Nationale Ombudsman (2022) *Zelfstandigen over de drempel, Grote verschillen tussen gemeenten bij schuldhulp ondernemers* (link)
Nederland Rechtstaat, Wetenschappelijk commentaar door Mijke Houwerzijl & Frank Vlemminx (2014) geactualiseerde versie, *Artikel 20 Grondwet – Bestaanszekerheid* (link)
Nederlands Jeugdinstituut (2023) *Utrecht blijft soepel met bijstand voor jeugd* (link)
Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) *Niet-gebruik van de algemene bijstand* (link)
Nederlandse Arbeidsinspectie (2023) *Niet-gebruik van de Toeslagenwet* (nog te verschijnen)
Nederlandse Omroep Stichting NOS (2022) *Eerste Kamer: toch koppeling AOW met minimumloon*, 15 februari 2022 (link)
Nederlandse Zorgautoriteit (2021) *Monitor Ouderenzorg - regionale verschillen* (link)

Nederlandse Zorgautoriteit (2021) *Regionale verschillen in het zorggebruik van ouderen* (link)
Nibud (2018) *Financiële educatie en gedrag* (link)
Nibud (2019) *Rapport Geldzaken in de praktijk 2018-2019* (link)
Nibud (2021) *Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten* (link)
Nibud (2022) *Nibud: steeds meer hulpvragen* (link)
Nibud (2022) *Rapport Rondkomen en betalingsproblemen* (link)
Nibud (2023) *Nibud-position paper werkzame mensen die moeite hebben met rondkomen*. Position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023 (link)
Nibud (2023) *BerekenUwRecht* (link)
Nederlands centrum Jeugdgezondheid (2016) *JGZ-richtlijn Psychosociale problemen* (link)
Noodfonds Energie (2023) (link)
NOS (2015) *Tien jaar 'toeslagenmalaise' bij de Belastingdienst* (link)
NOS (2022) *Belastingdienst worstelt met verouderde systemen, en dat maakt btw-verlaging ingewikkeld* (link)
NOS (2022) *Maatregelen bewijzen dat armoede bestaat maar ze zijn een loterij geworden*, NOS, 24 december (link)
NOS (2023) *Huren in de vijf grootste steden stijgen fors, aanbod daalt* (link)
Noël, L. (2021) *Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest*, Brussels Studies Algemene collectie nr.157 (link)
Nieuwe Rotterdamsche Courant, N. Derbali, *Steeds meer Nederlanders kloppen aan bij de Voedselbank*, 16 december 20220 (link)
NSOB (2021) *Tussen staat en menselijke maat* (link)
nu.nl (2023) *Aantal mensen dat naar voedselbank gaat lijkt hoogtepunt bereikt te hebben* (link)
Nuyten, J. (2019) *Samenspel centraal en decentraal inkomensbeleid*. Stimulansz (link)
NVVK (2022) *Jaarverslag 2021* (link)
OECD (2019) *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed* PISA, OECD Publishing (link)
Oorschot, W. van en F. Roosma (2016) *Het maatschappelijk draagvlak van sociale voorzieningen*, in: Gids op Maatschappelijk Gebied, nr. 4, p.5-10 (link)
Onderwijsraad (2019) *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019* Den Haag: Onderwijsraad (link)
Onderzoek010 (2017) *Effecten van de Tegenprestatie in Rotterdam*, Rotterdam: gemeente Rotterdam (link)
Overmars, T., Honingh, M. & Noordegraaf, M. (red) (2023) *Maatschappelijke bestuurskunde*, Boom (link)
Panteia (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015; Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden* (link)

Panteia (2022) *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*, Zoetermeer: Panteia, Muzus, de Vrije Universiteit Amsterdam en de Hogeschool Utrecht (link)

Parool, Het (2018) *ICT-malaise blijft Belastingdienst plagen* (link)

Participatiewet (2003) (link)

Pharmaceutisch Weekblad (2023) *Eén op de vijf patiënten mijdt zorg door te hoge kosten* (link)

Pharos (2022) *Sociaal economische Gezondheidsverschillen (SEGV)* (link)

Planbureau voor de Leefomgeving (2019) *Regionale verschillen in werkzekerheid: de rol van beleid* (link)

Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau (2020) *Ontwikkeling mobiliteit, PBL/CPB-notitie ten behoeve van de werkgroep Toekomstbestendige mobiliteit van de Brede maatschappelijke heroverwegingen 2020* (link)

Planbureau voor de Leefomgeving (2021) *Brede welvaart en mobiliteit* (link)

Plantenga, Van Huizen en Leseman (2022) *Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering* (link)

Poliswijzer.nl (z.d.) *Zorgverzekering op Maat voor gemeenten*, Bencom Group (link)

Putters, K. (2013) *Het smalle pad van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad*, Sociale vraagstukken (link)

Raad van State (2021) *Advies Voorstel van wet van het lid Jasper van Dijk tot wijziging Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (koppeling van het wettelijk minimumloon aan de ontwikkeling van gemiddelde loon, informeren van de Kamers en toevoegen zware voorhang)* (link)

Raad van State, Algemene Rekenkamer & Nationale Ombudsman (2021) *Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger*, Gezamenlijke paper van de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman ten behoeve van de formatiegesprekken (link)

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) *Gezondheidsverschillen voorbij: Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal* (link)

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2021) *Gezichten van een onzeker bestaan* (link)

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022) *Van schuld naar schone lei* (link)

Revenue Benefits (2023) *Universal credit: Roll-out timetable (GB)* (link)

Rhijn mr. A.A. van, et al (1943) *Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland* (link)

Rhijn mr. A.A. van, et al (1948) *Commissie-Van Rhijn 1945-1946, Rapport inzake de Herziening van de sociale verzekering,* II:10t (link)

Richtlijnen bijzondere bijstand 2020 (2020) (link)

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Cijfers en feiten over de relatie tussen armoede en gezondheid* (link)
Rijksoverheid.nl (2022) *Gemeentenieuws van SZW* (link)
Rijksoverheid.nl (2022) *Meer vertrouwen en hulp richting werk voor bijstandsgerechtigden* (link)
Rijksoverheid.nl (2022) *Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW voorjaar 2022* (link)
Rijksoverheid.nl (2023) *Hoe hoog is mijn IOAZ-uitkering?* (link)
Rijksoverheid.nl (2023) *Normenbrief 1 juli 2023 - informatie voor gemeenten* (link)
Rijksoverheid.nl (2023) *Recht op huurtoeslag voor meer huurders met lage inkomens* (link)
Rijksoverheid.nl (2023) *Start internetconsultatie wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid* (link)
Rijksoverheid.nl (2023) *Tijdelijk Noodfonds Energie biedt steun aan kwetsbare huishoudens* (link)
Rijksoverheid.nl (2023) *Wanneer kom ik aanmerking voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen?* (link)
Rijksovheid.nl (2023) *Wat is het sociaal minimum en wat als mijn uitkering lager is?* (link)
Rode Kruis (2022) *Steeds meer mensen redden het niet en wij breiden onze voedselhulp in Nederland uit* (link)
RTL Nieuws (2015) *Uitspraak Bulgarenfraude: hoe zat het ook alweer?* (link)
RTL Nieuws (2015) *Gastouderbureaus frauderen voor miljoenen met kinderopvangtoeslag* (link)
RTL Nieuws (2019) *Rekenkamer: problemen Belastingdienst duren nog zeker 6 jaar* (link)
RTL Nieuws (2023) *Belastingdienst kan pas vanaf 2026 weer grote beleidswijzigingen aan* (link)
Ruig, L. de (2021) *Persoonlijke begeleiding in de Participatiewet: drie veelbelovende gemeentelijke pilots*, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 37-3, Amsterdam: Amsterdam University Press (link)
Sandee, R. (2018) *Uitvoering bijstand kost bijna 2900 euro per uitkering*. In: Gemeentenieuws, 29 augustus 2018 (link)
Schnabel, P. (2022) Zorgen over de verzorgingsstaat. In: Berg, van den J., Ham, M, Bosman, R & Engbersen, G. (red.) *Raadselen van de maatschappij. Honderd jaar sociologie in Nederland*. Amsterdam: Van Gennep, p. 49-65.
Schuyt, C.J.M (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden: Stenfert Kroese (link)
Schuyt, C.J.M en E. Taverne (2000) *1950. Welvaart in zwart-wit*, Den Haag: Sdu Uitgevers (link)
SCP (1988) *Sociaal en cultureel rapport 1988* (link)
SCP (1990) *Sociaal en cultureel rapport 1990* (link)

SCP (2000) *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen* (link)
SCP (2016) *Verklaringen voor armoede* (link)
SCP (2016) *Taking part in uncertainty* (link)
SCP (2016) *Armoede in kaart 2016* (link)
SCP (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet* (link)
SCP (2019) *Armoede in kaart 2019* (link)
SCP (2019) *Waar wonen de armen in Nederland* (link)
SCP (2019) *Waar wonen de armen in Nederland (minderjarige kinderen)* (link)
SCP (2022) *Arbeidsmarkt in kaart* (link)
SCP (2022) *Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?* (link)
SCP (2022) Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff, *Kennisnotitie Armoede ramingen september 2022* (link)
SCP (2022) *Burgerperspectieven bericht 2 2022* (link)
SCP (2023) *Burgerperspectieven bericht 2 2023* (link)
SCP (2023) *Eigentijdse ongelijkheid De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal - Verschil in Nederland 2023* (link)
SCP (2023) *Een brede blik op de bijstand* (link)
SCP (2023) *Verhoging van minimumloon en bijstand als wondermiddel voor welvaart en welbevinden van de lage inkomensgroep? Een ex-ante analyse van de gevolgen van de beleidswijziging in 2023/'24 voor inkomen, gezondheid en welzijn*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (link)
SCP en CPB (2023) *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan* (link)
Segaert, Barbara, Nynke van Uffelen, Christel Van Wonterghem (2020) *Noodhulp onder protest Voedselbanken als wapen voor sociale grondrechten*, Antwerpen, Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen (link)
SEO & Centerdata (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel* (link)
SER (2021) *Werken zonder Armoede*, Verkenning 21/10 (link)
SER (2021) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving* Ontwerpadvies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 (link)
Significant Ape (2020) *Samen onder dak: belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen* (link)
Simonse et al. (2022) *Psychologiscal Barriers for Take-up of Health Care Benefits and Child Support Benefits in The Nederlands*. Doi: 10.31235/osf.io/xekps (link)
Snel, E., Custers, G., & Engbersen, G. (2018) *Ongelijkheid in de participatiestad: Stadsbuurten en burgerparticipatie*, Mens En Maatschappij, 93(1), p.31–57, Amstedam: AUP (link)
Snel. E. et al. (2023) *Corona & cohesie: dashboard sociale impact corona*, Rotterdam: Risbo/EUR, (link)

Sociaal Verhaal (2022) *Bijstandsuitkering en bijverdienen* (link)
Sociaal Werk Nederland (2023) *Ingrijpende wijzigingen in schuldhulpverlening* (link)
Sociale Alliantie, *Gezondheid en armoede*, (link)
Sociale Fondsen Den Haag (2023) *Sociale fondsen Den Haag* (link)
Stimulansz (2019) *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval*, Utrecht: Stimulansz (link)
Stimulansz (2022) *Breed Offensief - Implementatie; Handreiking voor de gemeente*, Utrecht: Stimulansz (link)
Stronks, K., Droomers, M. (2014) *Ongezonde armoede. Waarom arme mensen ongezonder zijn en wat daaraan te doen is* (p.64-66) in: Michon, L., Slot, J. (red.) *Armoede in Amsterdam. Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede*, Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek van gemeente Amsterdam (link)
SVB (2022) *Sociale regelingen door de jaren heen* (link)
SVB (2022) *SVB start pilot om ouderen met recht op aanvullend inkomen te geven waar ze recht op hebben* (link)
SVB (2023) *Garage de bedoeling* (link)
SVB (2023) *Knelpuntenbrief 2023* (link)
Taylor-Gooby, P., Leruth, B. & Chung, H. (2017) *The Context, How European Welfare States have Responded to Post-Industrialism, Ageing Populations, and Populist Nationalism*, in: Taylor-Gooby, P, Leruth, b. & Chaung, H. (red.) *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe After the Great Recession*, Oxford: Oxford University Press (link)
Tempelman, C., Houkes, A. & Prins, J. (2011) *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, SEO-rapport nr. 2011-31, Amsterdam: SEO, (link)
Tiemeijer, W. (2016) *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden* WRR-Verkenning nr.33 (link).
Tiemeijer, W.L. (2022) *Self-control: individual differences and what they mean for personal responsibility and public policy*, Cambridge: Cambridge University Press (link)
Tiemeijer, W. (2023) *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 30 juni 2023 (link)
TNO (2023) *Zorgkosten hoger naarmate de energiekwaliteit van huis slechter is* (link)
TNO (2023) *TNO Energiearmoede kaart Nederland* (link)
Toeslagenwet (1986) (link)
Traag, T. & Velden, R. van der (2011) *Early school-leaving in the Netherlands: The role of family resources, school composition and background characteristics in early schoolleaving in lower secondary education*, Irish Education Studies, 30(1) (link)
Traag, T. (2012) *Early school-leaving in the Netherlands. A multidisciplinary study of risk and protective factors explaining early school-leaving*, Academisch proefschrift, Universiteit Maastricht (link)

Trimbos (2021) *Diepe schulden trigger voor angst en depressie* (link)
Trimbos (2022) *Sterke toename psychische aandoeningen bij volwassenen* (link)
Trouw (2014) *De Belastingtelefoon deugt niet… en meer beren op de weg voor Wiebes* (link)
Trouw (2022) *Meer dan de helft van de gemeenten heeft te weinig sociale huurwoningen* (link)
Tweede Kamer (2001) *Strategisch akkoord kabinet-Balkenende I, Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*, Kamerstukken II, 2001/02, 28 375, nr. 5 (link).
Tweede Kamer (2007) *Coalitieakkoord kabinet-Balkenende IV, Samen Werken, Samen Leven*, Kamerstukken II, 2006/07, 30 891, Nr. 4 (link)
Tweede Kamer (2012) *Bruggen slaan, regeerakkoord VVD-PvdA*, Kamerstukken II, 2012/13, 33 410, nr. 15 (link)
Tweede Kamer (2014) *Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving*, plenaire verslagen, 2 juli 2014 (link)
Tweede Kamer (2020) *motie Bruins/Van Weyenberg*, Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 558 (link)
Tweede Kamer (2020) *Verbeter Participatiewet en geef gemeenten meer regie*; Position paper VNG en Divosa voor het Rondetafelgesprek Evaluatie Participatiewet, 20 februari 2020 (link)
Tweede Kamer (2020) *Voorstel van wet van het lid Jasper van Dijk tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de koppeling van het wettelijk minimumloon aan de ontwikkeling van het gemiddelde loon, het informeren van de Kamers en het toevoegen van zware voorhang (Wet indexering minimumloon)*, Kamerstukken II, 2020/21, 35 637, nr. 3 (link) en Internetconsultatie (link)
Tweede Kamer (2021) *Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Kamerstukken II, 2021/20222, 35788, nr. 77 (link)
Tweede Kamer (2021) *Motie van het lid Omtzigt c.s. over een commissie instellen die de normen voor het bestaansminimum vastlegt*, Kamerstukken II, 2021/22, 35 845, nr.17 (link)
Tweede Kamer (2023) *Motie Van Weyenberg/Maatoug*, Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 87 (link)
Tweede Kamer (2023) *Het kabinet treedt af: wat doet de Tweede Kamer?* (link)
Unia (2023) *Advies over de impact van de digitalisering van (overheids- of particuliere) diensten* (link)
United Nations (1948) *Universal Declaration of Human Rights*, New York: United Nations, Article 25 (link)
United Nations (1966) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York: United Nations, Article 9 and 10 (link)
United Nations (1996) *Convention on the Rights of the Child*, New York: United Nations, Article 26, (link)

Universiteit Utrecht en RaboResearch (2016) *Brede Welvaartsindicator*, (link)
UWV (2022) *70.525 extra banen gecreëerd binnen de banenafspraak* (link)
UWV (2022) *Hoe maatwerk bij UWV het licht zag: verhalen uit de Maatwerkplaats* (link)
UWV (2023) *Actuele bedragen* (link)
Veen, R. van der (2023) *Sturing van de arbeidsmarkt en van arbeidsparticipatie. Een (deels) bestuurskundige agenda voor de toekomst* In: Overmars, T., Honingh, M. & Noordegraaf, M. (red) *Maatschappelijke bestuurskunde* Den Haag: Boom. p. 169-189 (link).
Veer, M. van der & N. Jungmann (2017) *De impact van financiële problemen op gezondheid. En wat de zorgprofessional te doen staat* artikel Platform 31 (link)
Verkeersnet (2012) *Grote regionale verschillen in woon-werkbalans* (link)
Versantvoort M.C. & Goudswaard K.P. (2009) *Sociale zekerheid voor kinderen*, in: Kam C.A. de, Ros A.P. (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p.43-70 (link)
Verwey-Jonker Instituut (2020) *Kinderen in armoede* (link)
Vinck, J. & Cantillion, B. (2019) *Winnaars en verliezers van de nieuwe kinderbijslag* (link)
Vlaanderen.be (2023) *Sociaal tarief voor elektriciteit en aardgas (sociale maximumprijzen)* (link)
Vlaanderen.be (2023) *Sociaal tarief voor water* (link)
Vlaanderen.be (2023) *Voordelen en premies voor beschermde afnemers* (link)
Vlaams parlement (2021) *Schriftelijke vraag van het lid Anaf over het Groeipakket* (nr. 603) (link)
VNG (2019) *Bestuurlijke reactie VNG, G4, G40, Divosa en Cedris evaluatie Participatiewet*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten (link)
VNG (2020) Inbreng VNG voor het Commissiedebat Armoede- en Schuldenbeleid 6 oktober, VNG, 30 september (link)
VNG (2023) *Position paper Rondetafelgesprek 'Betaalbaarheid van energie voor huishoudens'*. Position paper tbv rondetafelgesprek Rondkomen d.d. 25 januari 2023 (link)
Voedselbanken Nederland (2021) *Feiten en cijfers 2020* (link)
Voedselbanken Nederland (2022) *Feiten en cijfers 2021* (link)
Voedselbanken Nederland (z.d.): *Historie* (link)
Volkskrant, De (2017) *Hoe de ooit toonaangevende ict-systemen van de Belastingdienst gevaarlijk retro worden* (link)
Volkskrant, De (2022) Witteman, J., *Aantal mensen in de bijstand op laagste niveau in negen jaar*, 31 augustus 2022 (link)
Volkskrant, De (2023) Borstlap, H. *Als we de arbeidsmarkt niet grondig moderniseren zullen de ambities van het kabinet stranden*, 23 november 2022 (link)
Vonk, G. (2020) *Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer* (link)

Vonk, G. J., Brink, B. & Bouwmeester, M. (2021), *Land zonder toeslagen? Een verkenning van alternatieve inrichtingsvormen voor het huidige stelsel van inkomensafhankelijke Toeslagen.* Weekblad voor Fiscaal Recht. 98, 7382 , blz. 696-704 (link)

Vonk, G. en Klosse, S. (2020) *Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht*, Boom Juridisch (link)

Vording, H. (1993) *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992* (proefschrift), Amsterdam: Thesis Publishers.

Vrooman, J.C. (2016) *Taking part in uncertainty; The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens' discontent*, Den Haag-Utrecht: The Netherlands Institute for Social Research, SCP/Utrecht University (link)

Vrooman, J.C. (2021) *De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad; Regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015,* in: Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.) De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving, Den Haag: Boom juridisch (link)

Werf, M. van der (2023) *Gedragsbeïnvloeding op beleidsniveau* Position paper Rondetafelgesprek Rondkomen (link)

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2003) *Eindrapport* (link)

Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (2017) (link)

WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, (WRR-rapport nr. 76), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link)

WRR, Tiemeijer, W. (2016) *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, WRR-Verkenning nr.33, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link)

WRR (2017) *Weten is nog geen doen*, WRR-Rapport nr.97, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link)

WRR (2020) *Het betere werk*, WRR-Rapport nr.102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link)

WRR (2021) *Zekerheid van de baan? Deelstudie naar onzekerheid over werk en inkomen voor verschillende groepen werkenden*, WRR-working paper nr.44, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (link)

WRR & KNAW (2021) *COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (link)

Bijlage 1 Taakopdracht

In het Instellingsbesluit Commissie sociaal minimum is de taak van de Commissie geformuleerd. Deze taak wordt toegelicht in de memorie van toelichting.

In de wetsartikelen:

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie sociaal minimum.
2. De Commissie heeft tot taak om onderzoek te doen naar
   a. wat een aantal huishoudtypen nodig heeft om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij, en
   b. de systematiek van het sociaal minimum, inclusief mogelijke scenario's hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat een aantal huishoudtypen nodig heeft om rond te komen.
3. De Commissie rapporteert over haar bevindingen.

In de memorie van toelichting:

Opdracht en werkwijze

De commissie krijgt de opdracht om onderzoek te doen naar (1) wat een aantal huishoudtypen nodig heeft om rond te komen, en naar (2) de systematiek van het sociaal minimum, inclusief mogelijke scenario's hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat een aantal huishoudtypen nodig heeft om rond te komen. De commissie levert hierover een rapport op.

In het eerste deel van het onderzoek staat de hoogte van het sociaal minimum centraal. Het gaat dan om de vraag wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Dat gaat dus over de hoogte van het sociaal minimum. De commissie kijkt niet alleen naar wat huishoudens theoretisch nodig hebben, maar ook of die goederen (zoals woningen) in de praktijk beschikbaar zijn. Ook wordt er gevraagd om in kaart te brengen welke buffers verschillende huishoudtypen nodig hebben om schokken (zoals de huidige prijsschok) op te vangen. De commissie wordt gevraagd om onderbouwd tot een selectie van huishoudtypen te komen, bijvoorbeeld: alleenstaanden met en zonder kinderen, gezinnen met en zonder kinderen, jongvolwassenen, studenten en mensen die langdurig in een Wlz-instelling verblijven. Voor inschattingen van de toereikendheid worden de minimumbegrotingen van het Nibud en de referentiebudgetten van het SCP benut, waarbij de gehanteerde

definitie ook sociale participatie (zoals deelname aan sport of sociale activiteiten) dient te omvatten.[1] Mogelijk kunnen de bestaande minimumbegrotingen verrijkt worden met informatie over de daadwerkelijke uitgaven van huishoudens en regionale verschillen. Eventueel kan er aanvullend onderzoek worden uitgezet.

In het tweede deel van het onderzoek zal de systematiek van het sociaal minimum centraal staan. Hierbij zullen onder andere de volgende vragen worden geadresseerd:

- Wat wordt er onder sociaal minimum verstaan?
- Voldoet de bestaande koppeling aan het minimumloon om een toereikend sociaal minimum te borgen?
- Wat is de verhouding tussen de landelijke en gemeentelijke inkomensondersteuning?

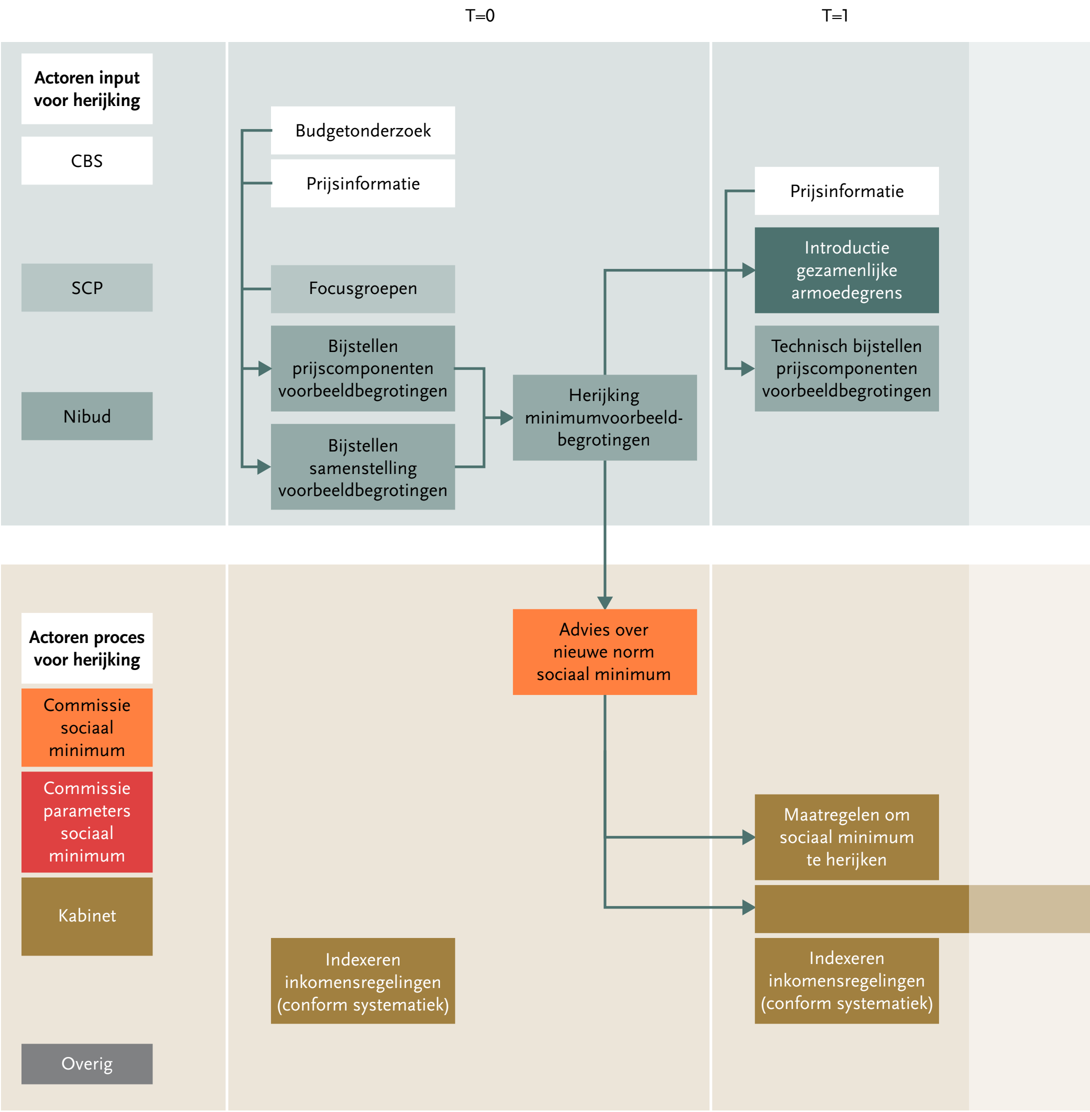
In dit deel wordt niet alleen de bijstand betrokken, maar ook andere vormen van inkomensondersteuning. Op basis van de inzichten uit deel 1 kunnen scenario's over hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat verschillende huishoudtypen nodig hebben, in kaart worden gebracht.

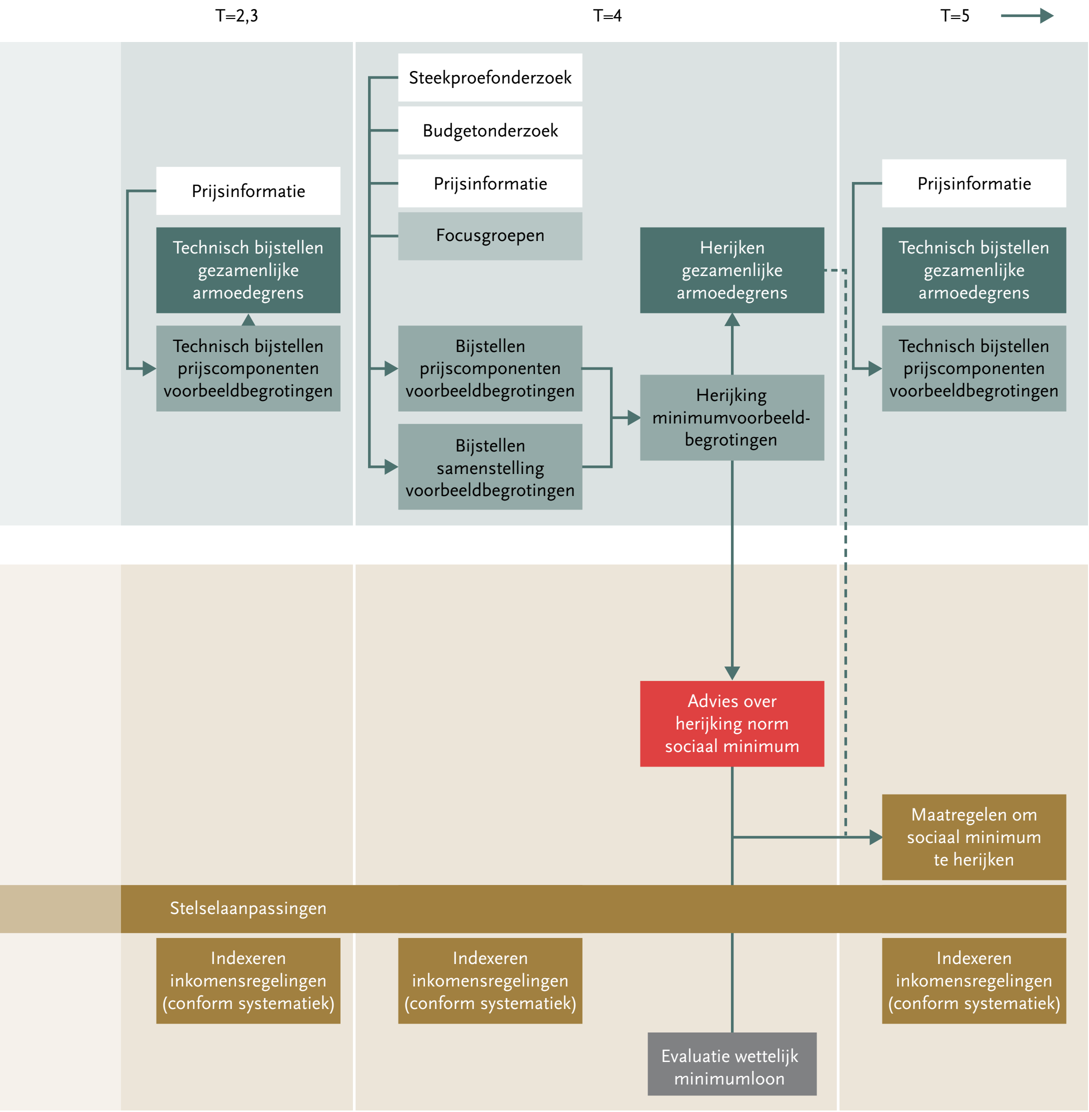
De commissie krijgt tot 30 juni 2023 de tijd om een rapport op te leveren. Met deze (technische) informatie over de toereikendheid van het sociaal minimum kan een gesprek worden gevoerd over de wenselijke hoogte van minimumuitkeringen en de systematiek waarmee die wordt vastgesteld.

1 Bijvoorbeeld het niet-veel-maar-toereikendbudget in SCP (2019) *Armoede in Kaart*.

Bijlage 2 Schema herijking

Figuur met een schematische weergave van hoe het herijkingsproces eruit zou kunnen zien en welke actoren daarbij betrokken zijn (bovenzijde figuur), en welke actoren betrokken zijn bij het leveren van input voor de herijking (onderzijde figuur, gebaseerd op CBS, Nibud en SCP (2023))




T=2,3
T=4
T=5
Steekproefonderzoek
Budgetonderzoek
Prijsinformatie
Focusgroepen
Prijsinformatie
Technisch bijstellen gezamenlijke armoedegrens
Technisch bijstellen prijscomponenten voorbeeldbegrotingen
Bijstellen prijscomponenten voorbeeldbegrotingen
Bijstellen samenstelling voorbeeldbegrotingen
Herijken gezamenlijke armoedegrens
Herijking minimumvoorbeeld-begrotingen
Prijsinformatie
Technisch bijstellen gezamenlijke armoedegrens
Technisch bijstellen prijscomponenten voorbeeldbegrotingen
Advies over herijking norm sociaal minimum
Maatregelen om sociaal minimum te herijken
Stelselaanpassingen
Indexeren inkomensregelingen (conform systematiek)
Indexeren inkomensregelingen (conform systematiek)
Indexeren inkomensregelingen (conform systematiek)
Evaluatie wettelijk minimumloon

De financiële bestaanszekerheid van een omvangrijke groep Nederlanders staat onder druk. Veel mensen met een uitkering of een laag inkomen hebben onvoldoende geld om rond te komen en mee te doen in de maatschappij. De afgelopen jaren is het aantal mensen in armoede weliswaar gedaald, door sterke groei van de werkgelegenheid en een aantal inkomensmaatregelen, zoals de verhoging van het minimumloon. Maar zonder aanvullend beleid loopt het aantal mensen dat in armoede leeft op tot bijna 1 miljoen, waaronder veel kinderen. Daarom is structureel beleid nodig om zekerheid te bieden voor de langere termijn. Alleen dan is het mogelijk om armoede stevig terug te dringen.

De Commissie sociaal minimum doet in haar tweede rapport aanbevelingen om de financiële bestaanszekerheid van burgers rond het sociaal minimum te versterken. De kern van het tweede rapport is dat de overheid het stelsel voorspelbaarder en toegankelijker moet maken, daarbij rekening houdend met de houdbaarheid en uitvoerbaarheid. Dat geldt voor afzonderlijke elementen van het stelsel, maar ook voor het stelsel als geheel en de manier waarop verschillende regelingen op elkaar inwerken. Het activeringsbeleid moet realistisch zijn, en soepele overgangen tussen uitkering en werk mogelijk maken. De inkomensondersteuning moet voorspelbaarder en overzichtelijker worden. Er moeten duidelijke kaders komen voor Rijksbeleid en gemeentelijk beleid, en de overheid moet oplossingen bieden voor specifieke situaties van ontoereikendheid. Ook moet de overheid aanvullend beleid ontwikkelen rond wonen, zorg en energie, en werk maken van een hervorming van het toeslagenstelsel.

De Commissie sociaal minimum onder leiding van Godfried Engbersen is ingesteld door minister Schouten voor Armoedebeleid op verzoek van de Tweede Kamer.